

Politikbericht 2011

Mayer, Matthias M.; Schneider, Jan; Müller, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mayer, M. M., Schneider, J., & Müller, A. (2012). *Politikbericht 2011*. (Politikbericht / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ)). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68280-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



Europäisches Migrationsnetzwerk

Politikbericht 2011

der deutschen nationalen Kontaktstelle für das
Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)



Kofinanziert durch die
Europäische Kommission



Politikbericht 2011

der deutschen nationalen Kontaktstelle für das
Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Zusammenfassung

Der Politikbericht 2011 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) gibt einen Überblick über die wichtigsten politischen Diskussionen und Entwicklungen in den Bereichen Migration, Integration und Asyl in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 2011. Dabei nimmt der Bericht besonderen Bezug auf Maßnahmen, welche die Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl und des Stockholm Programms des Europäischen Rats beschlossen hat (eine gesonderte Übersicht zur Umsetzung der konkreten Zielvorgaben befindet sich im Anhang des Berichts). Diese Maßnahmen werden durch weitere Gesetze und Initiativen der Bundesregierung in den Bereichen Migration, Integration und Asyl ergänzt. Zudem stellt der Bericht die allgemeine Struktur des politischen und rechtlichen Systems in Deutschland dar und skizziert die wichtigsten politischen und institutionellen Veränderungen im Jahr 2011.

Zentrale migrations-, integrations- und asylpolitische Debatten des Jahres 2011 betrafen die Themen:

- Fachkräftemangel, Rückgang des Erwerbspersonpotenzials und Erleichterung der Zuwanderung von ausländischen Fachkräften.
- Flüchtlinge und Asyl, Menschenrechtssituation in Syrien, dauerhafte Bleiberechtsregelung für geduldete Ausländer sowie Aussetzung von Überstellungen nach Griechenland.

Die Bundesrepublik Deutschland hat im Laufe des Jahres 2011 eine Reihe von gesetzlichen Änderungen beschlossen bzw. politischen Initiativen auf den Weg gebracht; diese umfassen u. a. die folgenden Maßnahmen:

- Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den

EU-Visakodex (das sogenannte zweite Richtlinienumsetzungsgesetz). Mit dem Gesetz wurden u. a. die EU-Rückführungsrichtlinie und EU-Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie umgesetzt.

- Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften. Das Gesetz ermöglicht u. a. die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für langjährig geduldete Jugendliche und Heranwachsende, wenn sie die Schule besuchen oder erfolgreich abgeschlossen haben und eine positive Integrationsprognose gestellt werden kann. Zudem soll das Gesetz bessere Schutzmöglichkeiten für die Opfer von Zwangsheirat schaffen.
- Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (das sogenannte Anerkennungsgesetz). Das Gesetz erleichtert die Eingliederung von Menschen mit ausländischen Berufsqualifikationen in den Arbeitsmarkt und damit auch ihre Integration in die Gesellschaft.
- Inbetriebnahme des Europäischen Visa-Informationssystem (VIS) sowie Beschluss des Gesetzes zur Schaffung einer zentralen Visa-Warndatei in Deutschland. Die Maßnahmen zielen u. a. darauf ab, Menschenhandel zu unterbinden, irreguläre Migration zu verhindern sowie die innere Sicherheit zu verbessern.
- Beschluss der Bundesregierung zur Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Umsetzung der EU-Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (die sogenannte Blaue Karte EU oder Hochqualifiziertenrichtlinie). Im Zuge des Gesetzentwurfs beschloss die Bundesregierung weitere Erleichterungen für die Zuwanderung von Fachkräften und Studierenden aus Drittstaaten.

Inhaltsübersicht

	Zusammenfassung	5
	Abkürzungsverzeichnis	12
	Abbildungsverzeichnis	14
	Tabellenverzeichnis	14
1	Einleitung	15
2	Allgemeine Struktur des politischen Systems und des Rechtssystems	18
3	Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen	23
4	Legale Zuwanderung und Integration	30
5	Irreguläre Migration und Rückkehr	45
6	Kontrolle der Grenzen	55
7	Internationaler Schutz und Asyl	60
8	Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen	66
9	Gesamtansatz zur Migrationsfrage	69
10	Implementierung der EU-Gesetzgebung	72
	Anhang: Übersicht zur Umsetzung der Zielvorgaben des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl und des Stockholmer Programms	76

Inhaltsverzeichnis

	Zusammenfassung	5
	Abkürzungsverzeichnis	12
	Abbildungsverzeichnis	14
	Tabellenverzeichnis	14
1	Einleitung	15
	1.1 Methoden	16
	1.2 Begriffe und Definitionen	17
2	Allgemeine Struktur des politischen Systems und des Rechtssystems	18
	2.1 Allgemeine Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Bereich Migration und Asyl	18
	2.2 Allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl	20
3	Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen	23
	3.1 Allgemeine politische Entwicklungen	23
	3.2 Überblick über die wichtigsten politischen und legislativen Debatten im Bereich Migration und Asyl	25
	3.3 Institutionelle Entwicklungen im Bereich Migration, Asyl und Integration	28

4	Legale Zuwanderung und Integration	30
4.1	Erwerbsmigration	30
4.1.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	30
4.1.2	Nationale Entwicklung	31
4.1.3	Entwicklung mit Bezug zur EU	33
4.2	Familienzusammenführung	33
4.2.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	33
4.2.2	Nationale Entwicklung	33
4.2.3	Entwicklung mit Bezug zur EU	35
4.3	Sonstige legale Migration	35
4.3.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	35
4.3.2	Nationale Entwicklung	36
4.3.3	Entwicklung mit Bezug zur EU	38
4.4	Integration	38
4.4.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	38
4.4.2	Nationale Entwicklung	40
4.4.3	Entwicklung mit Bezug zur EU	41
4.5	Staatsbürgerschaft und Einbürgerung	42
4.5.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	42
4.5.2	Nationale Entwicklung	43
4.5.3	Entwicklung mit Bezug zur EU	44

5	Irreguläre Migration und Rückkehr	45
5.1	Illegale Einwanderung	45
5.1.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	45
5.1.2	Nationale Entwicklung	46
5.1.3	Entwicklung mit Bezug zur EU	48
5.2	Rückkehrmigration	49
5.2.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	49
5.2.2	Nationale Entwicklung	50
5.2.3	Entwicklung mit Bezug zur EU	52
5.3	Maßnahmen gegen Menschenhandel	52
5.3.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	52
5.3.2	Nationale Entwicklung	53
5.3.3	Entwicklung mit Bezug zur EU	54
6	Kontrolle der Grenzen	55
6.1	Kontrolle und Überwachung an den Außengrenzen	55
6.1.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	55
6.1.2	Nationale Entwicklung	56
6.1.3	Entwicklung mit Bezug zur EU	56
6.2	Zusammenarbeit im Bereich der Grenzkontrolle	57
6.2.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	57
6.2.2	Nationale Entwicklung	57
6.2.3	Entwicklung mit Bezug zur EU	58

7	Internationaler Schutz und Asyl	60
7.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	60
7.2	Nationale Entwicklungen	61
7.3	Entwicklungen mit Bezug zur EU	63
8	Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen	66
8.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	66
8.2	Nationale Entwicklungen	68
9	Gesamtansatz zur Migrationsfrage	69
9.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	69
9.2	Entwicklungen mit Bezug zur EU	70
10	Implementierung der EU-Gesetzgebung	72
10.1	Umsetzung von EU-Gesetzgebung im Jahr 2011	72
10.2	Erfahrungen und Debatten bei der (Nicht-)Umsetzung von EU-Gesetzgebung	74
	Anhang: Übersicht zur Umsetzung der Zielvorgaben des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl und des Stockholmer Programms	76

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ABG	Automatisierte und Biometriegestützte Grenzkontrolle
AG Rück	Arbeitsgruppe Rückführung (Unterarbeitsgruppe der IMK)
ASMK	Konferenz der Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BIODEV II	BIOMetrics Data Experimented in Visas
BJA	Bundeskriminalamt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern
BMP-Projekt	Building Migration Partnerships-Projekt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BSG	Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BT-PlPr.	Bundestagsplenarprotokoll
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWA	Bundesverband für Wirtschaftsförderung und Außenwirtschaft
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
EASO	European Asylum Support Office (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen)
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EG	Europäische Gemeinschaft
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EPN	Europäisches Patrouillennetz
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUREMA	EU-Pilotprojekt zur innereuropäischen Umsiedlung von auf Malta gestrandeten Flüchtlingen
Eurostat	Statistische Amt der Europäischen Union
FDP	Freie Demokratische Partei

FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
GAMM	Gesamtansatz für Migration und Mobilität/ Gesamtansatz zur Migrationsfrage
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development (Internationale Zentrum für Migrationspolitikentwicklung)
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
IOM	Internationale Organisation für Migration
KOBRA	Zentrale Koordinierungs- und Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel
KOK	Bundesweiter Koordinationskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
MIDWEB	Migration and Socio-Economic Development in the Western Balkans
MIFKJF	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen
MITRAS	Operation Migration, Traffic and Security (koordinierte Operation zur Bekämpfung illegaler Migration)
NIP	Nationaler Integrationsplan
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
REAG/GARP	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany / Government Assisted Repatriation Programme
SIS	Schengener Informationssystem
SGB	Sozialgesetzbuch
SOLWODI	Solidarity with Women in Distress (Nichtregierungsorganisation)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
SVR	Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration
UM	Unbegleitete Minderjährige
UNICEF	United Nations Children's Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
URA	befristetes Rückkehr-Projekt
VG	Verwaltungsgericht
VIS	Visa-Informationssystem
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit
ZuwG	Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Einbürgerungen in 1.000 Personen	42
Abbildung 2:	Einbürgerungsquote in %	43
Abbildung 3:	Förderungsbewilligungen 2011 für das Programm REAG/GARP	51
Abbildung 4:	Unbegleitete Minderjährige, Erstantragsteller in Personen	66
Abbildung 5:	Gesamtschutzquote in %	67

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Erteilte Aufenthaltstitel nach ausgewählten §§ AufenthG	30
Tabelle 2:	Beratene Personen in den Jahren 2009 und 2010 je Quartal	39
Tabelle 3:	Asylerstanträge in den Jahren 2011 und 2010, Hauptherkunftsländer	63

1 Einleitung

Der EMN Politikbericht 2011 bietet einen Gesamtüberblick über die wichtigsten politischen Diskussionen und Entwicklungen des Jahres 2011 im Migrations-, Integrations- und Asylbereich in der Bundesrepublik, der aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit stellen kann. Der Bericht wurde von der deutschen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg erstellt.¹

Gemäß Artikel 9 Abs. 1 der Entscheidung 2008/381/EG des Rates der EU vom 14. Mai 2008 über die Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks legt jede nationale EMN-Kontaktstelle jährlich einen Bericht über die „Migrations- und Asylsituation in dem betreffenden Mitgliedstaat“ vor, in dem neben rechtlichen Änderungen auch Weiterentwicklungen der Politik und einige grundlegende Statistiken abgebildet werden. Dieser jährliche Bericht über die Themenbereiche Migration und Asyl (kurz: „Politikbericht“) soll den Informationsbedarf der Gemeinschaftsorgane der EU sowie der Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten durch „Bereitstellung aktueller, objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Informationen zu Migration und Asyl“ decken² und dadurch die Politikgestaltung in der EU unterstützen. Darüber hinaus sollen die im Rahmen des EMN aufbereiteten Erkenntnisse auch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Die Europäische Kommission, bei der das EMN organisatorisch angesiedelt ist, erstellt zusätzlich zur Veröffentlichung der einzelnen nationalen Politikberichte zu diesen Zwecken in eigener Verantwortung auch einen jährlichen Synthesebericht, der die wichtigsten Inhalte und Ergebnisse der nationalen Berichte der Mitgliedstaaten enthält.

Wie auch in den Vorjahren hat der Bericht über Migration und Asyl 2011 außerdem das Anliegen, die Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl zu dokumentieren, den der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 15./16. Oktober 2008 angenommen hat.³ Mit dem Europäischen Pakt sind die Mitgliedstaaten fünf grundlegende Verpflichtungen hinsichtlich ihrer Einwanderungs- und Asylpolitik eingegangen. Deren Ausgestaltung und Umsetzung in konkrete Maßnahmen ist u. a. Gegenstand des Stockholmer Programms. Das Stockholmer Fünfjahresprogramm⁴ für die Jahre 2010 bis 2014 wurde am 10. und 11. Dezember 2009 durch die Staats- und Regierungschefs beschlossen. Die grundlegenden Verpflichtungen des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl lauten:

- Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaats und Förderung der Integration;
- Bekämpfung der illegalen Einwanderung, indem insbesondere sichergestellt wird, dass illegal aufhältige Ausländer in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder sich in ein Transitland begeben;
- Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen;
- Schaffung eines Europas des Asyls;
- Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und den Transitländern, die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert.

Im Rahmen der zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl vorgese-

1 Die Redakteure danken Axel Böhm und Anika Pinzner für ihre Mitarbeit.

2 Art. 1 Abs. 2 der [Entscheidung \(2008/381/EG\) des Rates vom 14. Mai 2008 zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks](#).

3 Vermerk des Rates der Europäischen Union zu einem Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl, [Dok.-Nr. 13440/08](#) vom 24. September 2008.

4 [Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger](#), in: Amtsblatt der Europäischen Union, C 115, 4. Mai 2010, S. 1-38.

henen „Tracking“-Methode⁵ arbeitet die Kommission einen Jahresbericht mit Beiträgen der Mitgliedstaaten und Sachinformationen aus diversen Quellen aus. Er dient der Vorbereitung der jährlichen Aussprache im Rat und im Europäischen Rat über den Pakt. Zu diesem Jahresbericht der Kommission trägt u.a. der vorliegende Bericht für Deutschland bei.

Inhaltlich orientiert sich dieser mittlerweile siebte EMN-Politikbericht an den Berichten der Vorjahre. Er folgt dabei weitgehend einer durch das EMN vorgegebenen Kapitelstruktur, die auch die anderen beteiligten EMN-Kontaktpunkte der EU-Staaten bei der Erstellung ihrer nationalen Berichte wählen und die für das Berichtsjahr 2011 insbesondere die Vorgaben des Paktes und des Stockholmer Programms berücksichtigt.⁶

Kapitel 2 gibt einen Überblick über die Struktur des politischen Systems, die bestehenden Institutionen, Veränderungen dieser Strukturen sowie allgemeine politische Entwicklungen im Jahr 2011. Kapitel 3 skizziert themenrelevante politische und legislative Entwicklungen sowie wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl. Die Kapitel 4 bis 8 sind den konkreten politischen und rechtlichen Maßnahmen in zwölf spezifischen Bereichen der Einwanderungs- bzw. Asylpolitik gewidmet, wobei vorrangig auf die entsprechenden Grundverpflichtungen des Pakts und die in diesem Zusammenhang erfolgten Fortschritte und Entwicklungen eingegangen wird. Kapitel 9 nimmt Entwicklungen in den Blick, die den globalen Gesamtansatz zur Migrationsfrage betreffen. Das abschließende Kapitel 10 befasst sich mit Fragen der Umsetzung und Auslegung von EU-Rechtsakten innerhalb des Berichtsjahres 2011.

Der Anhang beschäftigt sich in systematischer Form mit der konkreten Umsetzung der Verpflichtungen bzw. Vorgaben des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl und des Stockholmer Programms.

1.1 Methoden

Dem Politikbericht 2011 liegen zahlreiche Daten- und Informationsquellen zugrunde. Die Ausführungen basieren auf dem bereits Anfang 2012 der EU-Kommission übermittelten tabellarischen Bericht zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl und dem „Stockholmer Programm“. Dieser tabellarische Bericht (siehe Anhang) enthält vor allem Berichte und Informationen aus den Arbeitseinheiten der verschiedenen Bundesressorts, die sich auf dieser Ebene mit den Inhalten des „Paktes“ bzw. des „Stockholmer Programms“ befassen. Darüber hinaus wurden Sachinformationen aus den relevanten Organisationseinheiten des BAMF eingearbeitet. Hinsichtlich politischer Debatten oder des Sachstandes zu rechtlichen Entwicklungen wurde vorrangig auf Internetquellen zurückgegriffen, so etwa auf die Drucksachen und Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Verordnungs- und Gesetzesblätter sowie Verlautbarungen von Ministerien, Behörden und Parteien in Presseerklärungen oder öffentlichen Programmen. Themenbezogen wurden auch Mitteilungen oder Publikationen von Nichtregierungsorganisationen oder internationalen Organisationen einbezogen. Ergänzend wurde auch eine themenspezifische Auswertung überregionaler Printmedien durchgeführt. Alle externen Quellen werden explizit in Fußnoten ausgewiesen.

Die verwendeten Zahlen und Statistiken stammen überwiegend aus dem BAMF, dem Statistischen Bundesamt, der Bundesagentur für Arbeit und von IOM. Angesichts der redaktionellen Fertigstellung des EMN-Politikbericht 2011 bereits im März 2012 standen einige Daten zu Migrationssachverhalten für das Jahr 2011 noch nicht zur Verfügung.

Hinsichtlich der Darstellung von Entwicklungen im Jahr 2010, die über die Inhalte des „Stockholmer Programms“ bzw. die Verpflichtungen des „Pakts“ hinausgehen, werden lediglich die wichtigsten Veränderungen aufgegriffen. Kriterium bei der Auswahl und Gewichtung der Ereignisse war die Frage, welche Tatbestände bzw. Entwicklungen besonders relevant für die Arbeit politischer Entscheidungsträger – sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene – sein könnten. Eine Eingrenzung musste insbesondere hinsichtlich des Abschnitts über „wichtige politische und legislative Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl“ (Abschnitt 3.2) erfolgen. Um

5 Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „[Methode zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl](#)“ vom 10. Juni 2009, KOM(2009) 266 endgültig.

6 European Migration Network, Specifications for Annual Policy Report 2011 (Final Version: 31st October 2011), MIGRAPOL European Migration Network Doc 246.

das mögliche Themenspektrum nicht allzu breit zu fassen, wurden lediglich solche Debatten als „wichtige politische Debatten“ gewertet und in die Analyse aufgenommen, die ausführlich in Leitmedien (überregionale Tageszeitungen, öffentlich-rechtliche und private Fernsehsender) behandelt wurden *und* mit denen sich die Bundesregierung, der Deutsche Bundestag oder die Landesparlamente befasst haben. Auch für die in den Kapiteln 4 bis 8 wiedergegebenen Entwicklungen jenseits der Verpflichtungen aus „Pakt“ und „Stockholmer Programm“ gilt, dass es sich hierbei in der Regel nur um solche Ereignisse und Debatten handelt, die im Berichtszeitraum von Bedeutung im Sinne überregionaler Medienberichterstattung und parlamentarischer Beratung waren.

1.2 Begriffe und Definitionen

Die in diesem Bericht verwendete Terminologie orientiert sich weitgehend am Glossar des Europäischen Migrationsnetzwerks sowie – sofern darauf Bezug genommen wird – den Begrifflichkeiten des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl und des Stockholmer Programms. Begrifflichkeiten, die speziell die Rechtslage in Deutschland betreffen, werden regelmäßig innerhalb des Textes bzw. in Fußnoten erläutert. Bei Zusammenhängen, die bereits Inhalt früherer EMN-Politikberichte waren, wird in Fußnoten auf die entsprechenden Textstellen dieser Berichte verwiesen.

2

Allgemeine Struktur des politischen Systems und des Rechtssystems

2.1 Allgemeine Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Bereich Migration und Asyl

Die Bundesrepublik Deutschland ist laut Grundgesetz ein demokratischer und sozialer Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 GG). Politikformulierung und Politikdurchführung erfolgen somit im Rahmen eines politischen Systems, in dem legislative und exekutive Kompetenzen zwischen dem Bund und den 16 Ländern aufgeteilt sind. Das exekutive System der Bundesrepublik ist durch drei Arbeitsgrundsätze gekennzeichnet: das Kanzlerprinzip, das Kollegialprinzip sowie das Ressortprinzip. Nach dem Kanzlerprinzip bestimmt die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik und leitet die Geschäfte der Bundesregierung. Infolge des Kollegial- bzw. Kabinettsprinzips müssen Fragen von allgemeiner politischer Bedeutung jedoch mit den Ministerinnen und Ministern gemeinsam entschieden werden; das Kabinett muss mit Mehrheit zu einer Entscheidung finden. Aus dem Ressortprinzip ergibt sich schließlich eine spezielle Verantwortung für den jeweiligen ministeriellen Aufgabenbereich mit eigenen Handlungs- und Gestaltungsbefugnissen des Amtsinhabers.

Im Folgenden werden die Aufgaben- und Tätigkeitsfelder der wichtigsten, in den Bereichen der Asyl-, Zuwanderungs- und Integrationspolitik zuständigen Akteure in knapper Form skizziert.⁷

- Vorrangig ist das Bundesministerium des Innern (BMI) zuständig. Es befasst sich neben der Vorbereitung von Gesetzen auch mit der europäischen Harmonisierung und übt die Dienst- und Fachaufsicht über das BAMF als zentrale operative Behörde aus.
- Ein wichtiger Ort der Politikformulierung ist daneben die Ständige Konferenz der Innenminister und Innensenatoren der Länder (IMK), an der beratend auch der Bundesminister des Innern teilnimmt. Die Konferenz findet gewöhnlich zweimal pro Jahr auf höchster politischer Ebene statt, wobei die jeweils einstimmig gefassten Beschlüsse als politische Empfehlungen eine hohe Bindungswirkung entfalten und sowohl auf Landes- wie auf Bundesebene bei der Gesetzgebung und in der Verwaltungspraxis berücksichtigt werden.
- Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales befasst sich in Abstimmung mit dem BMI vor allem mit den Grundlagen der Ausländerbeschäftigung sowie der berufsspezifischen Integration in den Arbeitsmarkt.

⁷ Diese sind im Berichtszeitraum weitgehend unverändert geblieben. Ergänzende bzw. ausführlichere Darstellungen finden sich im [Bericht 2007 über Migration und Asyl](#) sowie bei Schneider, Jan (2009): [Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland](#), Nürnberg: BAMF.

- Fragen der Arbeitsmigration sowie der Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt sind darüber hinaus Gegenstand der Konferenz der Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder (ASMK), die – ähnlich der IMK – der Zusammenarbeit und der Koordinierung der Länderinteressen im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik dienen.
- Im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes sind die Auslandsvertretungen für Pass- und Visaangelegenheiten im Ausland zuständig.
- Das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration wird von der Bundesregierung besetzt. Das Amt dient der Beratung der Bundesregierung und ist bei einschlägigen Gesetzgebungsvorhaben einzubeziehen. Zu den weiteren Aufgaben gehört die Förderung der Integration der in Deutschland ansässigen Migranten sowie das Vorgehen gegen Fremdenfeindlichkeit – vgl. §§ 92ff. des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)⁸. Seit 2005 ist die Beauftragte im Rang einer Staatsministerin im Bundeskanzleramt angesiedelt.
- Ähnlich der IMK treffen sich die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/ bzw. Senatorinnen und Senatoren der Länder regelmäßig zu Konsultationen und zur Abstimmung politischer Vorhaben im Bereich der Integration.
- Der Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten ist beim BMI angesiedelt und für die Koordinierung aller aussiedlerbezogenen Maßnahmen zuständig. Im Hinblick auf nationale Minderheiten fungiert der Beauftragte als zentraler Ansprechpartner, vertritt die Bundesregierung in bestehenden oder zukünftig zu schaffenden Kontaktgremien und leistet Informationsarbeit.
- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist eine zentrale Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMI und nimmt als Kompetenzzentrum für Migration, Integration und

Asyl vielfältige Aufgaben wahr. Die Zentrale des BAMF liegt in Nürnberg; darüber hinaus verfügt es über 22 Außenstellen, die über alle Bundesländer verteilt sind. Das BAMF führt alle Asylverfahren in Deutschland einschließlich der Dublin-Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit im Asylverfahren durch und stellt sowohl die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention als auch die Voraussetzungen für den subsidiären Schutz⁹ fest. Weitere Zuständigkeiten des BAMF betreffen die Konzeption, Durchführung und Weiterentwicklung von Integrationskursen für Zuwanderer, die Neuausrichtung der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer, die sich nicht mehr in Ausbildung befinden, die Förderung von Projekten zur sozialen und gesellschaftlichen Eingliederung der in Deutschland dauerhaft lebenden Aussiedler und Ausländer, wissenschaftliche Forschung zu Migrationsfragen, die Förderung der freiwilligen Rückkehr, die Führung des Ausländerzentralregisters (Registerbehörde), die Anerkennung von Forschungseinrichtungen im Rahmen der sog. EU-Forscherrichtlinie, das Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer und die Entwicklung des bundesweiten Integrationsprogramms nach § 45 AufenthG. Des Weiteren obliegt dem BAMF die Koordinierung der Informationen zwischen den einschlägigen Behörden hinsichtlich des Aufenthaltes von Ausländern zum Zweck der Erwerbstätigkeit sowie im Hinblick auf Ausländer, bei denen wegen der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausländer-, asyl- oder staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen.¹⁰

8 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG).

9 Subsidiären Schutz erhalten Ausländer, die Abschiebungsschutz genießen, weil ihnen die konkrete Gefahr der Todesstrafe oder der Folter oder anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung droht oder weil die Unzulässigkeit der Abschiebung aus der Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention resultiert. Subsidiärer Schutz wird auch gewährt, wenn bei Abschiebung eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. Diese kann auch aus schweren, im Herkunftsland nicht oder nicht angemessen behandelbaren Krankheiten resultieren.

10 Eine detailliertere Darstellung findet sich im [Bericht 2007 über Migration und Asyl](#) sowie bei Schneider, Jan (2009): [Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland](#), Nürnberg: BAMF. Die zentralen Aufgaben sind in § 75 des AufenthG festgelegt.

- Die rund 600 Ausländerbehörden der 16 Länder sind für praktisch alle aufenthalts- und passrechtlichen Maßnahmen des Aufenthaltsgesetzes und der weiteren ausländerrechtlichen Vorschriften, einschließlich Entscheidungen über Abschiebungen und deren Organisation sowie Prüfung von Abschiebungshindernissen außerhalb von Asylverfahren, zuständig. Das Bundesverwaltungsamt ist – neben einer Vielzahl sonstiger administrativer Aufgaben im Bereich des Bundes – für die Einreise- und Aufnahmeverfahren von Spätaussiedlern zuständig. Ferner verarbeitet es die Daten des Schengener Informationssystems (SIS) sowie im Auftrag des BAMF die Datensätze des Ausländerzentralregisters (AZR) und der nationalen Visumdatei.

2.2 Allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl

Auch im Hinblick auf die legislativen Aufgaben überschneidet sich die Zuständigkeit; Gesetzgebungskompetenzen sind zwischen Bund und Ländern verteilt. Grundsätzlich haben die Länder in allen Bereichen, für die nicht explizit eine Bundeszuständigkeit festgelegt ist, das Recht, Gesetze zu erlassen. Einige Politikbereiche unterliegen hingegen der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes, während der überwiegende Teil der sogenannten konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet ist. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung haben die 16 Landesregierungen die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn der Bund von seiner Zuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 70-74 GG). Faktisch sind die meisten Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung durch Bundesgesetz geregelt. Migrationsrelevante Fragen wie Staatsangehörigkeit, Freizügigkeit, Ein- und Auswanderung, Passwesen, Melde- und Ausweiswesen sowie das Aufenthalt- und Niederlassungsrecht für Ausländer sind in Gesetzen auf Bundesebene geregelt. Gleichmaßen wurden alle übergreifenden Gesetze im Bereich des Flüchtlings- und Vertriebenenrechts bundesweit erlassen. Die einzigen bedeutsamen Politikfelder mit Migrationsbezug, die nahezu ausschließlich im Verfügungsbereich der Bundesländer angesiedelt sind, sind Bildung, Forschung und das Polizeiwesen, wobei Rückführungen ausreisepflichtiger Ausländer sowie Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens in

Zusammenarbeit mit der Bundespolizei organisiert werden.¹¹

Auf der Ebene der Länder liegt die Zuständigkeit für asyl- und ausländerrechtliche Fragen jeweils bei den Innenministern und -senatoren. Auch wenn es keine eigenen Landesgesetze in den Bereichen Zuwanderung, Asyl und Integration gibt, prägen die Bundesländer durch Erlasse und Verwaltungsvorschriften insbesondere das Vollzugshandeln der Ausländerbehörden, also die administrative Implementation, nachhaltig mit. Außerdem nehmen sie Einfluss auf die Gesetze des Bundes: Hier verfügen sie über umfassende Beteiligungsrechte und Veto-Möglichkeiten über den Bundesrat, der aus Vertretern der 16 Landesregierungen gebildet wird. Bei der Verabschiedung von Gesetzen kommt dem Bundesrat eine ähnliche Rolle zu wie den Oberhäusern oder Senatskammern in den parlamentarischen Demokratien anderer Staaten. Im Bundesrat wird jeder seitens des Deutschen Bundestages gebilligte Gesetzentwurf beraten. Jedoch benötigen nur diejenigen Gesetze die Zustimmung des Bundesrates, die von erhöhter Bedeutung sind und/oder den Ländern zusätzliche Verwaltungskosten verursachen (Zustimmungsgesetze). In allen anderen Fällen (bei sog. Einspruchsgesetzen) kann die Ablehnung des Bundesrates durch eine qualifizierte Mehrheit im Bundestag überstimmt werden. Da so gut wie alle politischen Maßnahmen im Bereich Migration und Asyl irgendeine Art von unmittelbarem Einfluss auf die Bundesländer haben und ihnen zudem administrative Aufgaben abverlangen, müssen entsprechende Gesetze in der Regel die Länderkammer passieren.

Gesetze und Verordnungen

Die Grundlagen für das in Deutschland geltende Ausländerrecht finden sich im Völkerrecht, im europäischen Gemeinschaftsrecht sowie im deutschen Verfassungs- und Gesetzesrecht.

11 Aufenthaltsrechtliche Fragen werden darüber hinaus in einer Vielzahl von Bund-Länder-Arbeitsgruppen erörtert. Vollzugsprobleme im Bereich der Rückführung von ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen, sind Gegenstand der Arbeitsgruppe Rückführung (AG Rück), eine Unterarbeitsgruppe der IMK (siehe Abschnitt 2.1). In der AG Rück kooperieren die zuständigen Organisationseinheiten der Innenministerien von Bund und Ländern, wobei es auch zur Zusammenarbeit mit anderen Behörden kommt.

- Das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)¹², dessen Hauptinhalte am 1. Januar 2005 in Kraft traten, markiert eine grundlegende Novellierung des Ausländerrechts. Das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) – Hauptbestandteil des Zuwanderungsgesetzes – ist die wichtigste Rechtsgrundlage für die Bereiche Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen. Es bestimmt ferner den gesetzlichen Mindestrahmen staatlicher Angebote zur Förderung der Integration, der vor allem Sprach- und Orientierungskurse vorsieht. Das Aufenthaltsgesetz wurde in den Jahren 2007, 2008, 2009 und 2011 modifiziert. Die Ersteinreise von Drittstaatsangehörigen mit anschließendem Kurzaufenthalt richtet sich hingegen nach den Regeln des Schengener Grenzkodex.¹³
 - Im Oktober 2009 trat die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVwV) in Kraft; sie hat das vorrangige Ziel, die administrative Praxis bei der Anwendung des Aufenthaltsgesetzes im gesamten Bundesgebiet zu vereinheitlichen und entsprechende Mindeststandards zu garantieren.¹⁴
 - Artikel 16 a Absatz 1 des Grundgesetzes gewährt politisch Verfolgten einen Anspruch auf Asyl. Die Prüfung des Anspruchs findet im Rahmen des Asylverfahrens auf Grundlage des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG)¹⁵ statt.
 - Ausländern, denen politische Verfolgung droht, wird nach Maßgabe der Vorschriften im Asylverfahrensgesetz und im Aufenthaltsgesetz die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) zuerkannt. Auch die Regelungen zur Erteilung von Aufenthaltstiteln an Asylberechtigte und zum subsidiären Schutz finden sich im Aufenthaltsgesetz (§ 25 Absatz 1 und § 60 Absatz 2, 3, 5 und 7).
 - Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)¹⁶ ist die gesetzliche Grundlage für Unterstützungsleistungen an Asylbewerber während des laufenden Asylverfahrens sowie an andere Ausländer, deren Aufenthalt nicht auf Dauer angelegt ist.
 - Die wichtigste Rechtsgrundlage zur Verwaltung des behördlichen Datenbestandes über Ausländer ist das Ausländerzentralregistergesetz.¹⁷
 - Unterhalb der Ebene der Bundesgesetze ist eine Reihe von Verordnungen erlassen worden, die den rechtlichen Rahmen im Bereich des Aufenthaltes, der Beschäftigung und der Integration von Ausländern sowie im Bereich der Versorgung und der Verfahren beim Umgang mit Asylbewerbern spezifizieren.
 - Die Aufenthaltsverordnung¹⁸ regelt Detailfragen in Zusammenhang mit der Einreise und dem Aufenthalt im Bundesgebiet, Gebühren sowie Verfahrensvorschriften bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln.
 - Die Beschäftigungsverordnung¹⁹ regelt die Verfahren der Zulassung zur Beschäftigung von Ausländern, die zum Zwecke der Arbeitsaufnahme aus einem Drittstaat in die Bundesrepublik einreisen wollen, und nennt die entsprechenden Tätigkeitsbereiche.
-
- 12 Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuwG) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I, S. 1950); einzelne Teile des Zuwanderungsgesetzes traten bereits am 6. August 2004 sowie am 1. September 2004 in Kraft (vgl. Art. 15 Abs. 1 und 2 ZuwG).
- 13 [Verordnung \(EG\) Nr. 562/2006](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex). Fragen des Aufenthalts und der Freizügigkeit von Bürgern anderer EU-Staaten sind im zweiten Bestandteil des Zuwanderungsgesetzes geregelt, [dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern](#).
- 14 [GMBL Nr. 42-61](#) vom 30. Oktober 2009, S. 877.
- 15 [Asylverfahrensgesetz](#) (AsylVfG).
-
- 16 [Asylbewerberleistungsgesetz](#) (AsylbLG).
- 17 [Gesetz über das Ausländerzentralregister](#) (AZRG).
- 18 [Aufenthaltsverordnung](#) (AufenthV).
- 19 Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung ([Beschäftigungsverordnung](#) – BeschV).

- Die Beschäftigungsverfahrensverordnung²⁰ ist das Pendant zur Beschäftigungsverordnung und umfasst die Bedingungen der Arbeitsaufnahme für Ausländer, die sich bereits rechtmäßig in der Bundesrepublik aufhalten.
- Die Integrationskursverordnung²¹ enthält Details zur Umsetzung der Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz, darunter Teilnahmebedingungen, Datenübermittlung, Gebühren sowie Grundstruktur der Kurse, Kursdauer sowie Kursinhalte. Ferner regelt sie die Zulassungsverfahren für öffentliche und private Kursanbieter.
- Die Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung²² enthält Bestimmungen zu den Kompetenzen und Zuständigkeiten der wichtigsten operativen Behörden im Asylverfahren. Dabei berücksichtigt sie wichtige Rechtsakte der Europäischen Union wie das Dubliner Übereinkommen oder die „EURODAC“-Verordnung.
- Die Einbürgerungstestverordnung²³ regelt das Testverfahren bei Einbürgerungen (vgl. Kapitel 4.5.1).

20 Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung ([Beschäftigungsverfahrensverordnung](#) – BeschVerfV).

21 Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler ([Integrationskursverordnung](#) – IntV).

22 Verordnung zur Neufassung der [Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung](#) (AsylZBV).

23 [Einbürgerungstestverordnung](#).

3 Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen

3.1 Allgemeine politische Entwicklungen

Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland

Bundesweite Wahlen fanden in Deutschland im Jahr 2011 nicht statt. Allerdings wurden in sieben Bundesländern Landtags-, Bürgerschafts- bzw. Abgeordnetenhauswahlen abgehalten. Die betroffenen Bundesstaaten waren: Hamburg, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin. Wegen der ungewöhnlich hohen Anzahl der Landtags-, Bürgerschafts- und Abgeordnetenhauswahlen wurde auch vom „Superwahljahr 2011“ gesprochen.

Den Anfang machte am 20. Februar 2011 die Wahl zur Bürgerschaft in Hamburg, die anberaumt wurden, da die schwarz-grüne Koalition unter Christoph Ahlhaus (CDU) zerbrochen war. Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) legte im Vergleich zur Bürgerschaftswahl im Jahr 2008 stark zu und wurde stärkste Kraft mit 48,4 % der gültigen Stimmen. Die SPD erreichte damit die absolute Mehrheit der Sitze in der Bürgerschaft. Die Christlich Demokratische Union (CDU) erhielt 21,9 %, Bündnis 90/Die Grünen 11,2 %, die FDP 6,7 % und Die Linke 6,4 %.²⁴ Die Bürgerschaft hat am 7. März Olaf Scholz (SPD) zum Ersten Bürgermeister der Hansestadt Hamburg gewählt. Olaf Scholz steht einem sozialdemokratischen Senat vor. Die CDU-Minderheitsregierung von Christoph Ahlhaus wurde somit abgelöst.

Am 20. März fanden in Sachsen-Anhalt Landtagswahlen statt. Die CDU erreichte mit 32,5 % der gültigen Stimmen das beste Ergebnis. Sie wurde gefolgt von der

Partei Die Linke mit 23,7 %, SPD mit 21,5 % und Bündnis 90/Die Grünen mit 7,1 %. Die FDP erhielt 3,8 % und konnte somit aufgrund der Fünf-Prozent-Hürde nicht mehr in den Landtag einziehen.²⁵ Am 19. April 2011 wählte der Landtag von Sachsen-Anhalt Reiner Haseloff (CDU) zum neuen Ministerpräsidenten. Dieser ersetzte Wolfgang Böhmer (CDU), der vor der Wahl angekündigt hatte, nicht mehr für eine weitere Legislaturperiode zur Verfügung zu stehen. Die große Koalition von CDU und SPD wurde fortgeführt.

Eine Woche nach der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt, am 27. März 2011, wurden Landtagswahlen zeitgleich in Baden-Württemberg und Rheinland Pfalz abgehalten. In Baden-Württemberg erhielt die CDU 39,0 % der gültigen Stimmen, Bündnis 90/Die Grünen 24,2 %, die SPD 23,1 % und die FDP 5,3 %.²⁶ Die bisher regierende schwarz-gelbe Koalition aus CDU und FDP verlor ihre Mehrheit im baden-württembergischen Landtag. Stefan Mappus (CDU) wurde als Ministerpräsident abgelöst. Das Ergebnis wurde als „historisch“ gewertet, da der Landtag am 12. Mai 2011 Winfried Kretschmann (Bündnis 90/Die Grünen) zum ersten grünen Ministerpräsidenten der Bundesrepublik Deutschland wählte und die CDU zum ersten Mal seit 1953 in die Opposition im Landtag von Baden-Württemberg verwiesen wurde und nicht den Ministerpräsidenten stellt.

Bei den Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz verlor die SPD knapp 10 % der Stimmen im Vergleich zur Landtagswahl 2006, wurde aber dennoch mit 35,7 % der gültigen Stimmen stärkste Kraft – knapp vor der CDU, die 35,2 % erreichte. Bündnis 90/Die Grünen steigerten sich stark und erhielten 15,4 %, die FDP jedoch nur

24 [Amtlicher Anzeiger 2011: Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft und die Wahlen zu den Bezirksversammlungen am 20. Februar 2011.](#)

25 [Statisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2011: Wahl des 6. Landtages von Sachsen-Anhalt am 20. März 2011.](#)

26 [Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2011: Endgültiges Ergebnis der Landtagswahl am 27.03.2011 mit Vergleichsangaben von 2006.](#)

4,2 % und zog somit nicht in den Landtag ein.²⁷ Am 18. Mai 2011 wurde Kurt Beck (SPD) vom rheinland-pfälzischen Landtag als Ministerpräsident wiedergewählt. Er führt eine rot-grüne Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen an. Kurt Beck kann somit nicht mehr mit einer absoluten Mehrheit der SPD regieren, wie noch in der vorhergehenden Legislaturperiode. Am 22. Mai 2011 wurde in Bremen die Bürgerschaft gewählt. Die SPD erhielt 38,6 % der gültigen Stimmen, Bündnis 90/Die Grünen 22,5 %, die CDU 20,4 % und Die Linke 5,6 %. Die FDP erreichte lediglich 2,4 % und musste ihre Position in der Bürgerschaft räumen.²⁸ Mit diesem Ergebnis baute die seit 2007 im Bremer Senat regierende rot-grüne Koalition unter Jens Böhrnsen (SPD) ihre Mehrheit aus. Am 30. Juni 2011 wurde Jens Böhrnsen von der Bürgerschaft in seinem Amt als Bürgermeister bestätigt.

Die Wahl zum Landtag von Mecklenburg-Vorpommern wurde am 4. September 2011 abgehalten. Die SPD baute im Vergleich zur Landtagswahl von 2006 ihr Ergebnis aus und wurde mit 35,6 % der gültigen Stimmen stärkste Kraft. Die CDU erreichte 23,0 %, Die Linke 18,4 %, Bündnis 90/Die Grünen 8,7 % und die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) 6,0 %. Bündnis 90/Die Grünen zogen damit erstmals in den Landtag ein, die NPD erneut nach 2006. Die FDP verpasste mit 2,8 % den Einzug.²⁹ Die große Koalition aus SPD und CDU wurde fortgesetzt und Erwin Sellering (SPD) wurde am 25. Oktober 2011 im Amt des Ministerpräsidenten von Mecklenburg-Vorpommern bestätigt.

Zwei Wochen später wurde in der Bundeshauptstadt Berlin das Abgeordnetenhaus gewählt. Die SPD wurde mit 28,3 % der gültigen Stimmen stärkste Kraft, trotz leichter Verluste. Die CDU erreichte 23,3 %, Bündnis 90/Die Grünen 17,6 %, Die Linke 11,7 % und die

Piratenpartei³⁰ 8,9 %. Die FDP erreichte nur 1,8 % der gültigen Stimmen und schaffte somit den Einzug ins Abgeordnetenhaus nicht mehr.³¹ Die Piratenpartei ist das erste Mal in einem Landesparlament vertreten. Die bisherige Koalition aus SPD und Die Linke verlor ihre Mehrheit im Abgeordnetenhaus. Die SPD einigte sich nach gescheiterten Verhandlungen mit den Grünen schließlich mit der CDU auf eine große Koalition. Der Regierende Bürgermeister Klaus Wowereit (SPD) wurde am 24. November 2011 vom Abgeordnetenhaus wiedergewählt. Es ist seine vierte Amtszeit in Folge.

Veränderungen der politischen Zuständigkeiten für Migration und Asyl

Dr. Hans-Peter Friedrich von der Christlich-Sozialen Union (CSU) wurde am 3. März 2011 Bundesminister des Innern; Migration und Asyl liegen in seinem Zuständigkeitsbereich. Er war davor seit Oktober 2009 Vorsitzender der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag. Der bisherige Bundesminister des Innern, Thomas de Maizière (CDU), übernahm in einer Rochade das Verteidigungsministerium, da der bisherige Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU) am 1. März 2011 zurückgetreten war.

Durch die neue Regierung im Bundesland Hamburg wurde am 23. März 2011 Michael Neumann (SPD) Senator für Inneres und Sport und ersetzte damit seinen Vorgänger Heino Vahldieck (CDU). Integration liegt im Aufgabenbereich des Senators für Arbeit, Soziales, Familie und Integration. Dieses Amt hat seit dem 23. März 2011 Detlef Scheele inne. Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) wurde mit Beginn der neuen Legislaturperiode aus den Zuständigkeitsbereichen der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) und der

27 Landeswahlleiter Rheinland-Pfalz 2011: Wahlergebnisse der Landtagswahl 2011.

28 [Landeswahlleiter Bremen 2011: Bürgerschaftswahl Land Bremen 2011.](#)

29 [Amtsblatt von Mecklenburg-Vorpommern 2011: Endgültiges Ergebnis der Wahl zum Landtag von Mecklenburg-Vorpommern am 4. September 2011 einschließlich Wahlkreis 33 – Rügen I \(Nachwahl am 18. September 2011\).](#)

30 Die deutsche Piratenpartei wurde im September 2006 nach schwedischem Vorbild gegründet. Sie tritt für eine Stärkung der Bürgerrechte, direkte Demokratie und Mitbestimmung, eine Reform des Urheber- und Patentrechts, freien Wissensaustausch, besseren Datenschutz, die Achtung der grundrechtlich garantierten Privatsphäre, mehr Transparenz und Informationsfreiheit sowie freie Bildung ein.

31 [Die Landeswahlleiterin für Berlin 2011: Endgültiges Ergebnis Wahl zum Abgeordnetenhaus von Berlin 2011.](#)

Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) neu gebildet. Nach der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt wurde Holger Stahlknecht (CDU) am 19. April 2011 Minister für Inneres und Sport von Sachsen-Anhalt. Er trat damit die Nachfolge von Holger Hövelmann (SPD) an. Das Ministerium wechselte somit von der SPD zur CDU. Integration fällt in den Aufgabenbereich des Ministeriums für Arbeit und Soziales von Sachsen-Anhalt, das seit 19. April 2011 von Norbert Bischoff (SPD) geleitet wird. Der Tätigkeit des Ministeriums liegt eine Neuordnung von Kompetenzen zwischen dem Landesministerium für Wirtschaft und Arbeit und dem Landesministerium für Gesundheit und Soziales aus der vorhergehenden Legislaturperiode zugrunde. Nach dem Regierungswechsel in Baden-Württemberg wurde Reinhold Gall (SPD) am 12. Mai Landesinnenminister. Er übernahm damit die Nachfolge von Heribert Rech (CDU). Bilkay Öney (SPD) wechselte von der Berliner SPD nach Baden-Württemberg, um das neugegründete Integrationsministerium zu leiten – das erste eigenständige Integrationsministerium in der Bundesrepublik. Bilkay Öney ist die erste Person mit Migrationshintergrund, die in Baden-Württemberg einen Ministerposten übernimmt.

In Rheinland-Pfalz wurde Roger Lewentz (SPD) am 18. Mai 2011 nach den Landtagswahlen Minister für Inneres und Sport. Er rückte vom Amt des Staatssekretärs im selben Ministerium zum Minister auf und ersetzte damit Karl Peter Bruch (SPD). Für Integration ist Irene Alt (Bündnis 90/Die Grünen) zuständig, die seit 18. Mai 2011 das durch eine Neuordnung der Fachressorts geschaffene Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen (MIFKJF) leitet. Zum Zuständigkeitsbereich des neuen Ministeriums gehören u. a. die Themen Integration und Migration, die bislang das Sozialministerium innehatte, sowie Ausländer- und Asylrecht, die vorher im Innenministerium angesiedelt waren.

Nach der Bürgerschaftswahl in Bremen blieb der Senator für Inneres und Sport, Ulrich Mäurer (SPD), im Amt. Die Themenbereiche Zuwanderungsangelegenheiten und Integration liegen im Aufgabenbereich der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen. Dieses Amt hat seit 30. Juni 2011 Anja Stahmann (Bündnis 90/Die Grünen) inne. Ihre Vorgängerin war Ingelore Rosenkötter (SPD).

In Mecklenburg-Vorpommern wurde Lorenz Caffier (CDU) im Amt des Ministers für Inneres und Sport be-

stätigt. Integration fällt in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Arbeit, Gleichstellung und Soziales (MAGS), das wie in der vorausgehenden Legislaturperiode von Manuela Schwesig (SPD) geleitet wird. Nach der Wahl zum Abgeordnetenhaus in Berlin wurde Frank Henkel (CDU) am 1. Dezember 2011 Senator für Inneres und Sport und folgte damit Ehrhart Körting (SPD), der das Amt in der vorangegangenen Legislaturperiode führte. Die Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen ist seit dem 1. Dezember 2011 Dilek Kolat (SPD). Ihre Vorgängerin war Carola Bluhm (Die Linke).

Den Vorsitz der IMK führte im Jahr 2011 der hessische Innenminister Boris Rhein (CDU).

3.2 Überblick über die wichtigsten politischen und legislativen Debatten im Bereich Migration und Asyl

Debatte um Fachkräftemangel und arbeitsmarktorientierte Zuwanderung

Die Debatte um Fachkräftemangel und Zuwanderung von ausländischen Fachkräften wurde auch im Jahr 2011 fortgeführt.³² Zum einen wurde vor allem von Vertretern der Wirtschaft konstatiert, dass in bestimmten Sektoren, Berufen und Regionen nicht alle offenen Stellen mit inländischen Arbeitnehmern gefüllt werden können und man auf qualifizierte Zuwanderer angewiesen sei.³³ Zum anderen gab es aber auch Stimmen, die mahnten, dass der Fachkräftemangel überschätzt werde und vakante Stellen mit Menschen im Inland besetzt werden sollten.³⁴ Die Debatte um den bereits existierenden Fachkräftemangel in Deutschland vermischte sich mit Berichten, nach denen auf-

32 Vgl. [Politikbericht 2010](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF, S. 16f.

33 Vgl. z. B. „Her mit den Ausländern“, Focus, 21. November 2011.

34 Vgl. „[Bundesregierung bleibt Beweise schuldig](#)“, Spiegel Online, 21. Februar 2011; CSU sperrt sich gegen Zuwanderung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.08.2011. Kritische Stimmen zum Fachkräftemangel beriefen sich regelmäßig auf folgende Studie: Bremke, Karl (2010): [Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht](#), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

grund demografischer Veränderungen die Erwerbsbevölkerung in Deutschland in den kommenden Jahren deutlich abnehmen werde, was eine längerfristige Verschärfung des Fachkräftemangels erwarten ließe.³⁵ Regierungskreise und Medien beriefen sich darauf, dass die Bundesagentur für Arbeit bis zum Jahr 2025 von einem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials um 6,5 Millionen Person ausgeht.³⁶

In der ersten Jahreshälfte 2011 wurden Forderungen, dem Fachkräftemangel besonders mit Zuwanderung entgegenzuwirken, u. a. durch gute Wirtschafts- und Arbeitsmarktdaten weiter unterstützt. Auch von Seiten des Bundes und der Länder wurde die Debatte vorangetrieben. Am 22. Juni 2011 veröffentlichte die Bundesregierung das Konzept „Fachkräftesicherung: Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung“;³⁷ am 15. April 2011 brachte das Bundesland Sachsen eine Initiative zur Reform der Zuwanderung von Fachkräften in den Bundesrat ein³⁸ und am 8. September 2011 stellte der Nationale Normenkontrollrat die Ergebnisse des Projekts „Einreiseoptimierung für Fach- und Führungskräfte“ vor.³⁹

In der zweiten Jahreshälfte dämpften verhaltene Wirtschaftsaussichten undifferenzierte Forderungen nach mehr ausländischen Arbeitskräften. Die Debatte um Fachkräftemangel und arbeitsmarktorientierte Zuwanderung riss aber nicht ab. So wurden z. B. Studien und Medienberichte veröffentlicht, die den Fachkräftemangel explizit von der Konjunktur trennten und auf seine Verschärfung aufgrund der demografischen Entwicklung hinwiesen.⁴⁰

Die Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Lage in der Europäischen Union und die hohen Arbeitslosenraten besonders unter Jugendlichen in anderen europäischen Staaten, wie z. B. Spanien und Griechenland, hatten zur Folge, dass über den Sinn einer verstärkten Fachkräftemigration aus Krisenregionen innerhalb der EU nach Deutschland nachgedacht wurde.⁴¹ Die Bundesagentur für Arbeit in Gestalt der Zentralen Auslands- und Fachmittlung (ZAV) warb in Spanien, Portugal und Griechenland gezielt um qualifizierte Zuwanderer.⁴²

Seit dem 1. Mai 2011 besteht für Staatsangehörige der EU-8-Staaten⁴³ vollständiger Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Im Zuge dieser Öffnung wurden auch ein möglicher Anstieg von Zuwanderung aus diesen Staaten sowie etwaige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt diskutiert.⁴⁴ Generell herrschte der Eindruck, dass sich eventuelle Befürchtungen einer großen Welle

35 Vgl. z. B. Bundesministerium des Innern (2011): [Demografiebericht: Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes](#), Berlin; Bundesagentur für Arbeit (2011): [Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland](#), Nürnberg; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): [Fachkräftesicherung: Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung](#), Berlin.

36 Vgl. z. B. Bundesagentur für Arbeit (2011): [Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland](#), Nürnberg; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): [Fachkräftesicherung: Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung](#), Berlin; McKinsey Deutschland (2011): [Wettbewerbsfaktor Fachkräfte: Strategien für Deutschlands Unternehmen](#), Berlin; „Die missverständliche Zahl der 6,5 Millionen“, ZEIT ONLINE, 18. Mai 2011.

37 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): [Fachkräftesicherung: Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung](#), Berlin.

38 Vgl. [Pressemitteilung](#) „Innenminister Ulbig bringt sächsische Zuwanderungsinitiative in den Bundesrat ein“, Sächsisches Staatsministerium des Innern, 15. April 2011.

39 Nationaler Normenkontrollrat (2011): [Einreiseoptimierung Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten](#), Berlin. Das Projekt wurde in Kooperation mit den Ländern Hessen und Sachsen sowie Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und ausgewählten Ausländerbehörden erstellt.

40 Vgl. z. B. „Der Fachkräftemangel kennt keine Konjunkturlaute“, Handelsblatt vom 20. Dezember 2011; Kappler, Markus, Holger Bonin, Andrea Sachs (2011): [Forschungsbericht „Wertschöpfungseffekte der Fachkräftesicherung“](#), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim; „Deutschland hat eine der ältesten Bevölkerungen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06. Oktober 2011; Statistisches Bundesamt (2011) [Statistisches Jahrbuch 2011](#), Wiesbaden; „Deutschland droht dramatischer Fachkräftemangel“, Berliner Zeitung, 22. August 2011.

41 Vgl. z. B. „Rösler will Fachkräfte aus Südeuropa holen“, Financial Times Deutschland, 5. Dezember 2011; „¡Adiós, ingenieros!“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. November 2011; „Auf ins Wirtschaftswunderland“, Der Spiegel, 9. August 2011.

42 „Fachkräfte aus der EU gesucht“, Frankfurter Rundschau, 19.07.2011; „Gesucht: Ingenieure aus Krisenstaaten“, Süddeutsche Zeitung, 19. Juli 2011; Bundesagentur umwirbt Arbeitslose aus Krisenstaaten, SPIEGEL ONLINE, 18. Juli 2011.

43 Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn.

44 Vgl. z. B. „Bloß nicht Deutschland“, Der Spiegel, 10. Oktober 2011.

von Zuwanderern aus Mittel- und Osteuropa nicht bestätigt hatten, obwohl die Zuzüge im Vergleich zum Vorjahr angestiegen waren.⁴⁵

Im Zusammenhang mit einem Fachkräftemangel auf dem deutschen Arbeitsmarkt wurde auch das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen von den Medien wahrgenommen.⁴⁶ Der Bundestag beschloss das Gesetz am 29. September 2011; der Bundesrat stimmte ihm am 4. November 2011 zu. Das Gesetz wird am 1. April 2012 in Kraft treten.⁴⁷

Die Bundesregierung beschloss am 7. Dezember die Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union.⁴⁸ Zudem wurde die Gehaltsgrenze nach § 19 Aufenthaltsgesetz auf 48.000 Euro gesenkt sowie die Bleiberegungen für internationale Studierende erleichtert.

50 Jahre Anwerbeabkommen mit der Türkei

Am 30. Oktober 2011 jährte sich das Anwerbeabkommen über die Vermittlung von Arbeitskräften in die Bundesrepublik mit der Türkei zum fünfzigsten Mal. Das Abkommen wurde zu einem Meilenstein der deutschen Nachkriegsmigrationsgeschichte: Heute leben rund 2,5 Millionen Menschen mit türkischen Wurzeln in Deutschland und bilden damit die größte Ausländergruppe in Deutschland. Die Bundesregierung würdigte die Frauen und Männer, die direkt oder indirekt durch das Abkommen nach Deutschland gekommen sind u. a. mit einem Festakt im Welsaal des Auswärtigen Amtes in Berlin. An der Veranstaltung nahmen Bundeskanzlerin Angela Merkel und der türkische

Ministerpräsident Recep Tayyip Erdogan teil.⁴⁹ Am 26. Oktober fand im Bundestag eine vereinbarte Aussprache zum Jubiläum des Anwerbeabkommens statt.⁵⁰

Flüchtlings- und Asyldebatte

Die Zahl der Asylersuchen stieg im Vergleich zum Vorjahr um 10,7 % auf 45.740 Anträge an.⁵¹ Vor allem die Asylgesuche von Antragstellern aus den Hauptherkunftsländern Afghanistan (+31,5 % im Vergleich zum Vorjahr), Iran (+35,4 %), Syrien (+76,8 %) und Pakistan (+202,4 %) stiegen sprunghaft.⁵² Im Falle Syriens wurde die Zunahme an Asylgesuchen u. a. im Vorgehen des syrischen Regimes gegen die einheimische Bevölkerung begründet.⁵³ Die verschlechterte Menschenrechtssituation⁵⁴ in Syrien spiegelte sich schließlich in der Debatte um einen vorläufigen Abschiebestopp für syrische Flüchtlinge wieder. Das BMI gab im April bekannt, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vorläufig keine Asylentscheidungen bezüglich Syriens treffen wird.⁵⁵ Wegen des temporären Charakters der Regelung forderten die Menschenrechtsorganisation PRO ASYL⁵⁶ sowie die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen des Deutschen Bundestags eine dauerhafte Regelung sowie die Aussetzung des Rückübernahmeabkommens.⁵⁷

45 Vgl. z. B. „Vom Ansturm der Millionen ist nichts zu sehen“, Nürnberger Nachrichten, 12. Juli 2011, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012) [Freizügigkeitsentwicklung](#), Nürnberg.

46 Vgl. z. B. „Migranten willkommen, Handelsblatt, 29. September 2011; „150 Bewerbungen, drei neue Anzüge“, Süddeutsche Zeitung, 9. August 2011; „Endlich zurück in den eigentlichen Beruf“, Süddeutsche.de, 29. September 2011; „Mit dem Taxifahrer Ing. soll bald Schluss sein“, FAZ.NET, 07. November 2011.

47 BGBl. I Nr. 63 12.12.2011, S. 2515.

48 Vgl. [Pressemitteilung](#), „Bundesregierung beschließt Erleichterung bei der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte“, Bundesministerium des Innern, 7. Dezember 2011.

49 Vgl. [Pressemitteilung](#), „50. Jahrestag deutsch-türkisches Anwerbeabkommen“, Bundesministerium des Innern, 2. November 2011; „Ganz unten“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31. Oktober 2011; „[Angelkommen](#)“, Süddeutsche Zeitung, 30. Oktober 2011.

50 Vgl. [BT-PlPr 17/135](#) vom 26. Oktober 2011, S. 16025A – 16034C.

51 Statistische Amt der Europäischen Union (2012): „Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht Jährliche aggregierte Daten“, Luxemburg; eigene Berechnungen.

52 Ibid.

53 Vgl. z. B. „[Immer mehr Syrer suchen Zuflucht in Deutschland](#)“, tagesschau.de, 29. Dezember 2011; Hamburg; „Weit weg vom Folterknast“, Süddeutsche Zeitung, 26. Oktober 2011.

54 Vgl. z. B.: „[UN listen Assads Gräueltaten auf](#)“ ZEIT ONLINE, 28. November 2011; für Hintergrundinformationen siehe Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011): „[Umsturz und Unruhen in der arabischen Welt](#)“, Nürnberg.

55 Vgl. [BT-PlPr. 17/155](#) vom 26. Januar 2012, S. 18611A/B.

56 Vgl. [Pressemitteilung](#), „Rücknahmeabkommen mit Syrien beenden!“, PRO ASYL, 25. Mai 2011.

57 Vgl. [BT-Drs. 17/5775](#) vom 11. Mai 2011; „[Grüne fordern Abschiebestopp](#)“, Das Parlament, 30. Mai 2011.

Zum 31. Dezember 2011 lief die Bleiberechtsregelung vom 4. Dezember 2009 aus, die es geduldeten Ausländern erlaubte, mit der „Aufenthaltserlaubnis auf Probe“ in Deutschland zu bleiben.⁵⁸ Schon im Vorfeld des Stichtatums forderten z. B. Organisationen wie Caritas und Diakonie ein großzügigeres Bleiberecht anstelle der Praxis, Duldungen immer wieder zu verlängern (sogenannte Kettenduldungen).⁵⁹ Ab dem 1. Juli 2011 trat durch den neu geschaffenen § 25a AufenthG eine stichtagfreie Bleiberechtsregelung für Jugendliche und Heranwachsende in Kraft (vgl. Abschnitt 5.1.2).⁶⁰ Die Neureglung betrifft nur einen Teil der geduldeten Ausländer in Deutschland. Die Oppositionsparteien bemühten sich auch nach der Gesetzesänderung weiterhin darum, eine großzügigere Bleiberechtsregelung zu finden: Im Bundestag brachten die Fraktionen von DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen jeweils einen Antrag sowie die SPD einen Gesetzentwurf für eine dauerhafte Bleiberechtsregelung ein.⁶¹ Am 16. Dezember 2011 stellte das Land Schleswig-Holstein einen Gesetzentwurf im Bundesrat vor.⁶² Auch die Medien debattierten über eine mögliche Neuregelung des Bleiberechts für geduldete Ausländer.⁶³ Jedoch einigten sich die Innenminister und -senatoren in der IMK am 9. Dezember 2011 darauf, die auslaufende Bleiberechtsregelung nicht zu verlängern.⁶⁴

58 Für die Regelung vergleiche [Pressemitteilung](#), „Innenminister verständigen sich über Altfallregelung“, Behörde für Inneres und Sport, Bremen, 4. Dezember 2009.

59 Vgl. <http://www.aktion-bleiberecht.de/>; „Wenn Armut zur Flucht zwingt“ Süddeutsche Zeitung, 24. Mai 2011.

60 Vgl. Gesetz vom 23. Juni 2011 - Bundesgesetzblatt Teil I 2011 Nr. 33 vom 30. Juni 2011, S. 1266.

61 Vgl. [BT-Drs. 17/7459](#) vom 25. Oktober 2011; [BT-Drs. 17/7463](#) vom 26. Oktober 2011; [BT-DRS 17/7933](#) vom 29. November 2011.

62 Vgl. Pressemitteilung, „Schleswig-Holstein stellt Initiative zum Aufenthaltsrecht vor“, Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration Schleswig-Holstein, 16. Dezember 2011; [BR-Drs. 773/11](#) vom 30. November 2011.

63 Vgl. z.B. „[Schwarz-Gelb findet Ausländer wertvoll](#)“, taz.de, 8. Dezember 2011; „[Klassenzimmer ohne Aussicht](#)“, ZEIT ONLINE, 13. September 2011.

64 Vgl. [Pressemitteilung](#), „Innenminister setzen ein deutliches Zeichen zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus“, Ministerium des Innern und für Sport Hesse, 9. Dezember 2011.

3.3 Institutionelle Entwicklungen im Bereich Migration, Asyl und Integration

Integrationsbeirat

Im Rahmen der Weiterentwicklung des Nationalen Integrationsplans (NIP) von einem integrationspolitischen Gesamtkonzept zu einem Aktionsplan mit klar definierten und überprüfbaren Zielen hat die Bundesregierung einen Bundesbeirat für Integration einberufen, der am 13. Januar 2011 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde.⁶⁵ Der Integrationsbeirat unterstützt und berät die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration, Maria Böhmer (CDU), die dem Beirat vorsteht. Der 32-köpfige Integrationsbeirat setzt sich zusammen aus bis zu zehn Vertreterinnen und Vertretern von überwiegend bundesweit tätigen Migrantenorganisationen sowie je einem Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, der Stiftungen, der Bundesagentur für Arbeit, der Spitzenorganisation der Arbeitgeber, des Deutschen Gewerkschaftsbundes, der Spitzenorganisationen des Deutschen Sports und der Freien Wohlfahrtspflege. Außerdem gehören dem Beirat bis zu sechs Vertreter der Kirchen- und Religionsgemeinschaften, drei Vertreter aus Wissenschaft und Forschung und bis zu fünf Einzelpersonen an.

Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung

Im April 2011 wurde die Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung von einem Konsortium verschiedener deutscher Stiftungen gegründet, um Reformvorschläge zur Steuerung der Erwerbsmigration auszuarbeiten. Das Büro der Konsensgruppe war organisatorisch an der Geschäftsstelle des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) angesiedelt.⁶⁶ Die Empfehlungen sollten parteiübergreifend mehrheitsfähig sein. Die Konsensgruppe wurde vom ehemaligen Bundesminister der Verteidigung, Peter Struck (SPD), und dem ehemaligen Minister für Generationen,

65 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: [Pressemitteilung Nr. 05 Böhmer: „Unser Dialogprinzip hat sich bewährt“](#), Berlin, 13. Januar 2011.

66 Vgl. www.svr-migration.de.

Familie, Frauen und Integration in Nordrhein-Westfalen, Armin Laschet (CDU), geleitet. Dem Gremium gehörten insgesamt 13 Personen an, die sich aus Politikern von verschiedenen politischen Parteien sowie Vertretern von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zusammensetzten. Die Konsensgruppe stellte ihren Abschlussbericht am 30. November 2011 vor. Der Bericht macht Vorschläge, wie Zuwanderung einen gezielten Beitrag zum Fachkräftemangel leisten könnte. Der Abschlussbericht argumentiert zugleich, dass erste Priorität sein muss, Menschen, die sich in Deutschland befinden, bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Gezielte Zuwanderung von Fachkräften muss, gemäß der Konsensgruppe, allerdings parallel, als ein wichtiger Baustein zur Bekämpfung des Fachkräftemangels, erfolgen.⁶⁷

Frankfurter Institut für empirische Migrations- und Integrationsforschung

Das Neue Institut für empirische Migrations- und Integrationsforschung wurde am 16. Dezember 2011 an der Goethe-Universität Frankfurt gegründet. Das Institut wird getragen von der Universität, der Bundesagentur für Arbeit, dem Deutschen Fußballbund und der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung. Den Vorsitz des Kuratoriums hat die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, Maria Böhmer, inne. Das Institut wird zunächst aus drei Professuren bestehen und einen Jahresetat von 1,5 Millionen Euro haben. Die Forschung des Instituts soll praxisnah, interdisziplinär und europäisch ausgerichtet sein. Die Bundesagentur für Arbeit und der Deutsche Fußballbund werden dem Institut ihre Daten zur Verfügung stellen. Das Institut möchte dazu beitragen, die Potenziale von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte besser zu erkennen und für die Gesellschaft zu erschließen.⁶⁸

67 Vgl. dazu die Internetseite der Konsensgruppe: www.konsensgruppe.de.

68 Vgl. *Pressemitteilung*, „Neues Institut für empirische Migrations- und Integrationsforschung gegründet“, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, 16. Dezember 2011.

4 Legale Zuwanderung und Integration

4.1 Erwerbsmigration

4.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Die Bundesregierung hat das Ziel, den aktuellen regionalen, berufsspezifischen und sektoralen Fachkräftebedarf sowie die voraussichtlich in den kommenden Jahren steigende Nachfrage nach Fachkräften vorrangig durch verstärkte Aus- und Weiterbildung inländischer Arbeitskräfte, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen, die Senkung der beruflichen und akademischen Abbrecherquoten und die Qualifizierung der bereits in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund zu decken. Zuwanderung aus der Europäischen Union und Drittstaaten muss aber parallel erfolgen, da davon auszugehen ist, dass der Bedarf an Fachkräften auch durch eine bessere Mobilisierung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials nicht vollständig gedeckt werden kann.⁶⁹ Die demografische Entwicklung und

der wirtschaftliche Strukturwandel hin zu global vernetzten wissens- und forschungsintensiven Industrien und Dienstleistungen werden voraussichtlich mittel- und langfristig den Fachkräftemangel weiter ausweiten.⁷⁰

§§ 16 bis 21 des Aufenthaltsgesetzes und die Beschäftigungsverordnung eröffnen zahlreiche Wege für teils dauerhafte, teils temporäre Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen in Deutschland zum Zweck der Erwerbstätigkeit, etwa für ausländische Saisonarbeitnehmer, Werkvertragsarbeitnehmer, Absolventen deutscher Hochschulen, Fachkräfte, Hochqualifizier-

69 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): [Fachkräftesicherung: Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung](#), Berlin.

70 Vgl. z. B. Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung (2011): [Vom Anwerbestopp zur Gewinnung von Fachkräften](#), Berlin; Parusel, Bernd/Schneider, Jan (2010): [Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung](#) – Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.

Tabelle 1: Erteilte Aufenthaltstitel nach ausgewählten §§ AufenthG

Jahr	§ 16 AE Studium, Sprachkurs, Schulbesuch	§ 17 AE Ausbildung	§ 18 AE Beschäftigung	§ 19 NE Hoch- qualifizierte	§ 20 AE Forschungs- zwecke	§ 21 AE selbständige Tätigkeit
2011	78.615	6.369	64.903*	706	384	3.702
davon mit Ersteinreise vor dem 1. Januar 2011	59.066	3.341	48.588	547	242	3.005
davon mit Ersteinreise ab dem 1. Januar 2011	19.549	3.028	16.315	159	142	697

* Davon 46.409 AE zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG.

te, Forscher und Selbständige.⁷¹ Tabelle 1 zeigt die erteilten Aufenthaltstitel gemäß der einschlägigen §§ AufenthG^{72 73} in den Jahren 2010 und 2011. Nachdem es bereits 2009 zu zahlreichen Neuerungen u. a. durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz gekommen war,⁷⁴ beschloss die Bundesregierung am 7. Dezember die Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union umzusetzen sowie den Arbeitsmarktzugang für Hochqualifizierte und ausländische Studenten zu erleichtern.⁷⁵ Bundestag und Bundesrat beschlossen zudem das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, das am 1. April 2012 in Kraft treten wird.⁷⁶

Einige Angebote unterstützen Drittstaatsangehörige bei der Suche nach Beschäftigungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt, beispielsweise die Auslandsvermittlung der Bundesagentur für Arbeit, für welche die

ZAV zuständig ist. Die ZAV hat auf ihrer Internetseite für interessierte Arbeitskräfte aus den Ausland Informationen zusammengestellt.⁷⁷ Auf der Internetseite der Bundesagentur für Arbeit können zudem Arbeitssuchende aus Drittstaaten nach veröffentlichten Stellenangeboten von Arbeitgebern aus Deutschland recherchieren und ein eigenes Bewerberprofil einstellen.⁷⁸ Die Bundesagentur für Arbeit veröffentlicht monatliche Analysen von gemeldeten Arbeitsstellen (Engpassanalysen) nach beruflicher Gliederung. Hierbei wird das Verhältnis der offenen Arbeitsstellen zu den Arbeitslosen sowie die Vakanzzeiten der Stellen in einzelnen Berufsgruppen beobachtet.⁷⁹ So können Aussagen über die Arbeitskräftenachfrage in bestimmten Berufen gemacht werden.

4.1.2 Nationale Entwicklungen

Gesamtkonzept der Bundesregierung zur Fachkräftesicherung

Die Bundesregierung hat am 22. Juni 2011 ein Gesamtkonzept zur Fachkräftesicherung beschlossen. Damit wurden politische Maßnahmen zur Deckung des Fachkräftebedarfs zusammengeführt sowie neue Strategien zur Fachkräftemobilisierung lanciert.⁸⁰ Die Förderung der inländischen Erwerbsbevölkerung hat Priorität und gliedert sich in vier Bereiche: Aktivierung und Beschäftigungssicherung, bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Bildungschancen für alle von Anfang an sowie Qualifizierung: Aus- und Weiterbildung. Diese Anstrengungen sollen außerdem durch effiziente Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften ergänzt

71 Für eine detaillierte Darstellung der Zugangsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige zum Zweck der Erwerbstätigkeit siehe Parusel, Bernd/Schneider, Jan (2010): [Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung](#) – Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF; Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung (2011): [Vom Anwerbestopp zur Gewinnung von Fachkräften](#), Berlin.

72 AE: Aufenthaltserlaubnis, NE: Niederlassungserlaubnis.

73 Mit der Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels zum 01. September 2011 haben sich für den Beantragungs- und Ausgabeprozess in den Ausländerbehörden umfangreiche Änderungen im organisatorischer Hinsicht ergeben, die auch Auswirkungen auf die Speicherung im AZR haben. Die Erstellung des Aufenthaltstitels erfolgt nunmehr grundsätzlich durch die Bundesdruckerei, wobei erst nach 20.000 eingegangenen Bestellanträgen mit der Produktion der Karten begonnen wird. Die Erteilung eines Aufenthaltstitels wird dem AZR mit Aushändigung des elektronischen Aufenthaltstitels an den Ausländer übermittelt. Die Auslieferung der ersten elektronischen Aufenthaltstitel an die Ausländerbehörden erfolgte in der 39. Kalenderwoche, so dass davon auszugehen ist, dass erst sehr wenige an den Ausländer ausgehändigt wurden. Bei dem Großteil der im September gespeicherten Aufenthaltstitel wird es sich um Ausnahmefälle handeln, in denen weiterhin ein Etikett durch die Ausländerbehörde ausgestellt wurde bzw. die noch vor dem 01. September 2011 beantragt wurden.

74 Vgl. dazu [Politikbericht 2009](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF, S. 25f.

75 Vgl. [Pressemitteilung](#), „Bundesregierung beschließt Erleichterung bei der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte“, Bundesministerium des Innern, 7. Dezember 2011.

76 Vgl. z. B. [Pressemitteilung](#), „Bundesrat stimmt Anerkennungsgesetz zu“, Bundesministerium für Bildung und Forschung, 4. November 2011.

77 Vgl. www.ba-auslandsvermittlung.de.

78 Vgl. www.arbeitsagentur.de.

79 Vgl.: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistische-Analysen/Analytikreports/Zentral/Monatliche-Analytikreports/Analyse-der-gemeldeten-Arbeitsstellen-nach-Berufen-Engpassanalyse-nav.html>.

80 Vgl. [Pressemitteilung](#), „Fachkräfte gewinnen – Wohlstand sichern“, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 22. Juni 2011; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): [Fachkräftesicherung: Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung](#), Berlin.

werden. Das Konzept sieht vor, die Vorrangprüfung⁸¹ der Bundesagentur für Arbeit nach § 39 Abs. 2 S.1 Nr.1 AufenthG für Maschinen- und Fahrzeugbauingenieure, Elektroingenieure sowie für Ärzte mit sofortiger Wirkung auszusetzen; in diesen Berufsgruppen wurde bereits jetzt ein deutlicher Fachkräftemangel festgestellt. Dies erfolge mit einer Weisung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 22. Juni 2011 an die Bundesagentur für Arbeit.⁸²

Anerkennungsgesetz

Am 29. September 2011 beschloss der Bundestag das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (das sogenannte Anerkennungsgesetz),⁸³ der Bundesrat stimmte dem Gesetz am 4. November 2011 zu. Das Gesetz wurde am 12. Dezember 2011 im Bundesgesetzblatt verkündet und wird am 1. April 2012 in Kraft treten. Das Gesetz erleichtert die Eingliederung von Menschen mit ausländischen Berufsqualifikationen in den Arbeitsmarkt und damit auch ihre Integration in die Gesellschaft. Somit trägt das Gesetz zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland bei. Das Anerkennungsgesetz besteht aus einem neuen Bundesgesetz (dem sogenannten Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz) und Modifikationen in bereits bestehenden Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen in 63 auf Bundesebene geregelten Berufsgesetzen und Verordnungen für reglementierte Berufe (beispielsweise für die akademischen und nichtakademischen Heilberufe und die

Handwerksmeister).⁸⁴ Das Gesetz stellt ausgewogene und einheitliche Kriterien zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen auf. Außerdem schafft das Gesetz die Kopplung der Berufsausübung an die deutsche Staatsbürgerschaft weitgehend ab. Auch eine Antragstellung aus dem Ausland ist möglich. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung schätzt, dass in Deutschland rund 2,9 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund leben, die ihren höchsten beruflichen Abschluss im Ausland erworben haben; des Weiteren wird davon ausgegangen, dass ca. 285.000 davon ein Anerkennungsverfahren nach dem neuen Gesetz anstreben können. Das Gesetz gilt für rund 500 Berufe, für die der Abschluss bundesweit einheitlich geregelt ist. Hierunter fallen z. B. Ärzte, Krankenpflegepersonal, Handwerksmeister und alle Abschlüsse der 350 deutschen Ausbildungsberufe im dualen System. Die Länder werden die Berufe in ihrem Zuständigkeitsbereich (Lehrer, Erzieher, Sozialpädagogen, Ingenieure) ebenfalls anpassen.⁸⁵

Erleichterungen für Hochqualifizierte und internationale Studierende

Das Bundeskabinett hat am 7. Dezember 2011 signifikante Erleichterungen bei der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte beschlossen.⁸⁶ Neben der Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union⁸⁷ (siehe 4.1.3) wird die Gehaltsgrenze nach § 19 Abs. 2 S. 3 AufenthG von der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung (entsprach im Jahr 2011 66.000 Euro) auf 48.000 Euro gesenkt. Der Aufenthaltstitel erlischt jedoch, sofern der Zuwanderer innerhalb der ersten drei Jahre Sozialtransferleistungen in Anspruch nimmt. Weitere Gesetzesänderungen sollen es Absolventen deutscher Hochschulen erleichtern, eine ihren Qualifikationen angemessene Arbeit zu finden (vgl. Abschnitt 4.3.2).

81 Durch die Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG wird geprüft, dass sich für eine bestimmte Stelle, durch die Beschäftigung von Ausländern, nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur, der Regionen und der Wirtschaftszweige, nicht ergeben, und dass für die konkrete Stelle keine deutschen Arbeitnehmer zur Verfügung stehen oder Ausländer, die diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind, oder andere Ausländer, die nach dem Recht der Europäischen Union einen Anspruch auf vorrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

82 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2011), „Zulassung ausländischer Fachkräfte zum deutschen Arbeitsmarkt“, Nürnberg.

83 Vgl. Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, BGBl. I Nr. 63 12.12.2011, S. 2515.

84 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2011), „Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“, Bonn/Berlin.

85 Vgl. auch www.anerkennung-in-deutschland.de.

86 Vgl. Pressemitteilung, „Bundesregierung beschließt Erleichterung bei der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte“, Bundesministerium des Innern, 7. Dezember 2011.

87 Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.

Verbesserte Bereitstellung von Informationen

Die Bundesagentur für Arbeit hat im Internet alle relevanten Informationen zur Zuwanderung von Fachkräften kompakt aufbereitet.⁸⁸ Zudem können interessierte Fachkräfte und Arbeitgeber in einem online zur Verfügung stehenden „Migration-Check“ eine grobe Orientierung erhalten, ob für ihre angestrebte Beschäftigung eine Zulassung für den Arbeitsmarkt möglich sein könnte.⁸⁹

4.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Umsetzung der „Hochqualifizierten-Richtlinie“

Die Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (die sogenannte Blaue Karte EU oder Hochqualifiziertenrichtlinie) sollte eigentlich bis zum 19. Juni 2011 in nationales Recht umgesetzt werden. Die Bundesregierung beschloss am 7. Dezember einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie.⁹⁰ Gemäß des Gesetzentwurfs soll ein neuer Aufenthaltstitel eingeführt werden: Die Blaue Karte EU. Um die Blaue Karte EU zu erhalten ist ein Arbeitsverhältnis erforderlich und ein Bruttogehalt von mindestens 44.000 Euro. Eine Vorrangprüfung ist nicht erforderlich; dies soll das Ausstellen des neuen Aufenthaltstitels erheblich beschleunigen. Für Hochqualifizierte in Berufen, in denen Fachkräftemangel (Ingenieure, akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Ärzte) herrscht, beläuft sich die Gehaltsgrenze auf 33.000 Euro. Besitzer einer Blauen Karte EU sollen nach zwei Jahren einen Titel zum Daueraufenthalt (Niederlassungserlaubnis) erhalten; Familienangehörige haben uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang. Die Bundesregierung brachte den Gesetzentwurf am 30. Dezember 2011 in den Bundesrat ein.⁹¹ Es soll voraussichtlich im Juli 2012 in Kraft treten.

88 Vgl.: www.zav.de/arbeitsmarktzulassung.

89 Vgl.: www.arbeitsagentur.de/migration-check-arbeitnehmer und www.arbeitsagentur.de/migration-check-arbeitgeber.

90 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union“.

91 Vgl. BR-Drs. 848/11 vom 30. Dezember 2011.

4.2 Familienzusammenführung

4.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Zum Schutz der Ehe und Familie gemäß Art. 6 Grundgesetz kann Ausländern der Aufenthalt in Deutschland bei ihren dort aufenthaltsberechtigten Angehörigen erlaubt werden. Die Einreise und der Aufenthalt ausländischer Ehegatten und Kinder von in Deutschland lebenden Personen ist in den §§ 27-36 des Aufenthaltsgesetzes geregelt.

Ehegattennachzug

Aus Sicht der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages erleichtern bereits vor der Einreise nach Deutschland erworbene Sprachkenntnisse das Zurechtfinden des Ehegatten in Deutschland. Daher müssen ausländische Ehepartner von in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen und Deutschen seit September 2007 vor der Einreise nach Deutschland einfache Sprachkenntnisse nachweisen, um eine Aufenthaltserlaubnis zu bekommen. Beim Nachzug zu Personen aus bestimmten Ländern wird auf den Nachweis von Sprachkenntnissen verzichtet. Die Spracherfordernis gilt auch beim Nachzug zu einem deutschen Ehegatten. Der Visum-Antragssteller muss in der deutschen Auslandsvertretung bereits vor der Einreise nach Deutschland einen Sprachnachweis über einfache Deutschkenntnisse auf der „Kompetenzstufe A1 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen“ (GER) erbringen. Dies wurde mit dem Ziel eingeführt, die Integration in Deutschland zu erleichtern und Zwangsheirat zu verhindern.⁹²

4.2.2 Nationale Entwicklungen

Schaffung eines Wiederkehrrechts und Schutz der Opfer von Zwangsheirat

Am 1. Juli 2011 trat das sogenannte Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz in Kraft, mit dem die Bundesregierung die Opfer von Zwangsheirat besser schützen

92 Siehe auch [Politikbericht 2010](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF, S. 25.

möchte und zu diesem Zweck § 51 Abs. 4 AufenthG überarbeitet hat.⁹³ Vor der Neufassung dieses Absatzes erlosch eine Aufenthaltserlaubnis nach sechsmonatiger Abwesenheit aus Deutschland. Dadurch liefen Opfer von Zwangsheirat, die außer Landes verschleppt wurden, Gefahr ihr Aufenthaltsrecht einzubüßen. Opfer von Zwangsheirat und Verschleppung ins Ausland erhalten nun ein Rückkehrrecht bis spätestens zehn Jahre nach der Ausreise aus Deutschland, um den Schutz dieser Personen zu verbessern und die durch Verschleppung möglichen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen zu vermeiden. Sie müssen jedoch spätestens drei Monate nach dem Ende der Zwangslage wieder einreisen. In derartigen Fällen wird ebenfalls von der üblichen Voraussetzung für die Wiedereinreise abgesehen, dass derjenige seinen Lebensunterhalt selbst sichern kann und die ursprüngliche Aufenthaltserlaubnis nach dem 21. Lebensjahr beantragt haben muss.

Zur Begründung der Gesetzesänderung heißt es, Zwangsheirat sei ein ernstzunehmendes Problem, das in den letzten Jahren verstärkt in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt sei. Immer mehr Betroffene, insbesondere junge Migrantinnen, berichteten öffentlich von ihren Erfahrungen. Zum Schutz der Betroffenen zielt der Gesetzentwurf, der am 27. Oktober 2010 durch die Bundesregierung vorgelegt und am 23. Juni 2011 verabschiedet wurde, darauf ab, die Bekämpfung der Zwangsheirat zu verstärken und das Bewusstsein der Öffentlichkeit für das Unrecht, das in der Zwangsheirat liegt, zu schärfen.⁹⁴

Darüber hinaus wurde mit Inkrafttreten des Gesetzes Zwangsheirat als eigenständige Straftat in das Strafgesetzbuch aufgenommen (§ 237 Strafgesetzbuch (StGB)); vorher galt sie als besonders schwerer Fall der Nötigung. Das Strafmaß liegt bei Freiheitsentzug zwischen sechs Monaten und fünf Jahren und ist damit identisch mit der vorherigen Regelung.

Umgang mit Scheinehen

Neben einem geänderten Recht auf Wiederkehr wurde mit Inkrafttreten des Zwangsheiratsbekämpfungsgesetzes auch die Frist für das Erreichen eines eigenständigen Aufenthaltsrechts verlängert. Dies wird damit begründet, dass das zum Opferschutz gedachte eigenständige Aufenthaltsrecht einen Anreiz für Scheinehen darstellt.⁹⁵ Als Gegenmaßnahme müssen zugezogene Ehegatten seit Juli 2011 statt zwei nun drei Jahre warten, ehe sie ein Aufenthaltsrecht unabhängig vom Bestand der Ehe erhalten (§ 31 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG).

Visaerleichterungen

Am 14. Dezember 2011 traten für bestimmte Gruppen bei türkischen Staatsangehörigen Erleichterungen bei der Erteilung von Schengen-Visa in Kraft. Kinder im Alter von sechs bis 12 Jahren sowie Personen bis zum Alter von 25 Jahren, die an Seminaren, Konferenzen, Sport-, Kultur- oder Lehrveranstaltungen gemeinnütziger Organisationen in Deutschland teilnehmen, müssen bei der Beantragung von Visa zum kurzfristigen Aufenthalt keine Gebühren mehr entrichten. Mit diesem Schritt im Erteilungsverfahren an der Deutschen Botschaft Ankara und an den Generalkonsulaten Istanbul und Izmir soll ein Beitrag zur weiteren Förderung von Reisen türkischer Jugendlicher nach Deutschland geleistet werden.⁹⁶ Auch für minderjährige weißrussische Kinder im Alter von sechs bis zwölf Jahren werden bereits seit dem 28. März 2011 gebührenfrei Schengen-Visa erteilt.⁹⁷

Grundsätzlich sind die deutschen Auslandsvertretungen durch das Auswärtige Amt angehalten, die Möglichkeit der Ermäßigung oder Befreiung von der Visumgebühr im Einzelfall zu prüfen, wenn der beantragte Aufenthalt der Förderung kultureller, außenpolitischer, entwicklungspolitischer oder sonstiger erheblicher öffentlicher Interessen dient oder huma-

93 Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften, BGBl. I Nr. 33 vom 30. Juni 2011, S. 1266.

94 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drs. 17/4401, 13.01.2011.

95 Ibid.

96 [Pressemitteilung](#), „Gebührenfreiheit für Schengenvisa für Kinder zwischen 6 und 12 Jahren“, Deutsche Botschaft Ankara, 9. Januar 2012.

97 Vgl. Webseite der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Minsk: http://www.minsk.diplo.de/Vertretung/minsk/de/01/visa_neu/visa_verfahren.html.

nitäre Gründe hat.⁹⁸ Der Visakodex, der zum 5 April 2010 in Kraft getreten ist, schafft den hierfür einschlägigen Rechtsrahmen.

4.2.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug

Bereits im Jahr 2010 wies das Bundesverwaltungsgericht darauf hin, dass durch die Sprachanforderung eventuell Härtefälle entstehen würden (BVerwG vom 30. März 2010 - 1 C 8.09), diese aber dadurch vermieden werden könnten, dass einem nachzugswilligen Ehepartner, der nicht über die geforderten Deutschkenntnisse verfügt, in Ausnahmefällen ein Visum zum Spracherwerb ausgestellt wird. Dies setzt jedoch voraus, dass es dem Zusammenführenden nicht zugemutet werden kann, die Ehe im Ausland zu führen, und dass der Zuziehende aufgrund der besonderen Umstände in seiner Herkunftsregion nicht in der Lage ist, die nötigen Deutschkenntnisse in der Region zu erwerben. Dies betrifft vor allem nachziehende Ehegatten aus besonders abgelegenen Gegenden sowie aus Ländern, in denen Deutschkurse und -tests nur unter unzumutbaren Bedingungen absolviert werden können. Um diesem Urteil Rechnung zu tragen, wurde 2011 durch Erlasse des Bundesministeriums des Innern und des Auswärtigen Amts die Voraussetzungen für eine entsprechende Visumsvergabe geschaffen. Zwar beanstandete das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 30. März 2010 die generelle Sprachvoraussetzung nicht, in einem jüngeren Urteil machte das Gericht jedoch Zweifel am obligatorischen Sprachtest vor der Einreise geltend. In Bezug auf eine Stellungnahme der EU-Kommission legte das Gericht dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) die Frage vor, ob die Sprachvoraussetzung in Einklang mit EU-Recht ist.⁹⁹ Die diesbezügliche Klärung steht allerdings noch aus.

4.3 Sonstige legale Migration

4.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Legale Zuwanderungsmöglichkeiten – zusätzlich zur Erwerbsmigration, Familienzusammenführung oder zur Migration aus humanitären Gründen – bestehen für bestimmte Gruppen, d.zu Studien- bzw. Ausbildungszwecken nach Deutschland kommen.

Ausländische Studierende

Ausländische Studierende benötigen vor der Einreise nach Deutschland ein Visum der zuständigen deutschen Auslandsvertretung. Davon ausgenommen sind neben Studierenden aus den Staaten der Europäischen Union auch Studierende aus einigen anderen Staaten.¹⁰⁰ Für ein Visum zu Studienzwecken ist in der Regel der Zulassungsbescheid einer deutschen Hochschule oder eine anerkannte Hochschulzugangsberechtigung sowie ein Nachweis über die Finanzierung des ersten Studienjahrs und ein Nachweis über einen Krankenversicherungsschutz vorzulegen. Zudem ist in der Regel ein Nachweis über vorhandene Kenntnisse in der Unterrichtssprache bei Antragstellung Voraussetzung für die Erteilung des Visums.

Die Visa für ausländische Studierende werden in einem beschleunigten Verfahren erteilt. Das Visum bedarf zwar grundsätzlich der ausdrücklichen Zustimmung der für den künftigen Aufenthaltsort zuständigen Ausländerbehörde. Sofern jedoch innerhalb einer Frist von drei Wochen und zwei Arbeitstagen (Schweigefrist) diese Behörde gegenüber der Auslandsvertretung, bei der das Visum beantragt wurde, keine Bedenken erhebt, gilt die Zustimmung als erteilt und das Visum wird ausgestellt. In bestimmten Fällen ist keine Zustimmung erforderlich.

Nach der Einreise wird dem ausländischen Studierenden ein Aufenthaltserlaubnis erteilt. Dabei umfasst der Zweck des Studiums auch studienvorbereiten-

98 Vgl. <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/350364/publicationFile/150662/Gebuehren-merkblatt.pdf>.

99 BVerwG, [BVerwG 1 C 9.10](#) vom 28. Oktober 2011.

100 Diese sind Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein; auch Studierende aus Monaco, San Marino, Andorra, Honduras, Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, Neuseeland und den USA sowie aufgrund bilateraler Vereinbarungen Studierende aus Brasilien und El Salvador.

de Sprachkurse und andere studienvorbereitende Maßnahmen. Die Ausübung einer Beschäftigung von maximal 90 Tagen bzw. 180 halben Tagen im Jahr sowie die Ausübung studentischer Nebentätigkeiten im universitären Umfeld ist gestattet. Seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005 kann die Aufenthaltserlaubnis nach erfolgreicher Beendigung des Studiums um bis zu ein Jahr zur Suche eines diesem Abschluss angemessenen Arbeitsplatzes verlängert werden. Diese Regelung soll dazu beitragen, dass gut ausgebildete Studierende mit ausländischer Staatsangehörigkeit nach Abschluss ihres Studiums in Deutschland bleiben. Seit Herbst 2007 ist zudem gemäß § 27 Abs. 3 und 4 der Beschäftigungsverordnung (BeschV) keine Vorrangprüfung für Absolventen deutscher Hochschulen mehr erforderlich. Die Anzahl ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen und Universitäten ist stetig gestiegen. Im Wintersemester 1998/1999 waren 165.994 ausländische Studierende eingeschrieben; im Wintersemester 2011/2012 waren es 263.848.¹⁰¹ Das Bundeskabinett hat am 7. Dezember 2011 Änderungen dieser Regeln beschlossen, um es Drittstaatsangehörigen mit deutschem Hochschulabschluss zu erleichtern, in Deutschland eine Berufstätigkeit aufzunehmen (vgl. Abschnitt 4.3.2).

Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion

Die Aufnahme jüdischer Zuwanderer in Deutschland ist aus dem Blickwinkel der historischen Verantwortung Deutschlands zu sehen. Während das Aufnahmeverfahren bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes neben der Stärkung des jüdischen Lebens in Deutschland vornehmlich humanitäre Aspekte und Familienzusammenführung im Blick hatte, ist ein wesentliches zusätzliches Ziel des zwischen 2005 und 2007 neu geregelten Aufnahmeverfahrens die Steuerung der Zuwanderung unter Berücksichtigung der Integrationsmöglichkeiten in den Ländern und Kommunen. Die Integration der Zuwanderer sowohl in die jüdischen Gemeinden als auch in die deutsche Gesellschaft soll gefördert werden. Aufnahmevoraussetzungen wie eine positive Integrationsprognose, Grundkenntnisse der deutschen Sprache und die

Aufnahmemöglichkeit in einer jüdischen Gemeinde sollen die Zielerreichung gewährleisten. Den humanitären Zielen soll durch Ausnahmeregelungen für Opfer des Nationalsozialismus, Berücksichtigung der Familienzusammenführung und Härtefallregelungen Rechnung getragen werden.

Das Aufnahmeverfahren jüdischer Zuwanderung ist das erste Verfahren, das mit Hilfe eines Punktekataloges Integrationsprognosen erstellt. Die Regelungen zum Aufnahmeverfahren wurden im Jahr 2008 evaluiert. Die Evaluation hat zu einigen Neuerungen im Verfahren geführt.¹⁰²

Aufnahmeverfahren für Spätaussiedler

Seit 1950 sind über fünf Millionen Aussiedlerinnen und Aussiedler einschließlich ihrer Familienangehörigen in Deutschland aufgenommen worden. Sie bilden eine der größten Zuwanderergruppen in der Bundesrepublik. Dies ist weniger auf die aktuelle Zuwanderung von Spätaussiedlern zurückzuführen, als vielmehr auf die hohen Zuzugszahlen während der 1990er-Jahre. Im Jahr 1990 waren noch 397.073 Spätaussiedler nach Deutschland zugezogen. 1991 bis 1995 lagen die Zahlen jeweils bei über 200.000 Zuzügen pro Jahr. Danach entwickelte sich die Spätaussiedlerzuwanderung stark rückläufig. Inzwischen kommen jährlich nur noch wenige tausend Personen als Spätaussiedler oder Familienangehörige von Spätaussiedlern nach Deutschland.

4.3.2 Nationale Entwicklungen

Ausländische Studierende

Im Jahr 2011 wurden 69.110 Aufenthaltserlaubnisse zum Zwecke des Studiums, d. h. nach § 16 Abs. 1 AufenthG, vergeben. Am 31. Dezember 2011 hatten insgesamt 112.940 Personen einen Aufenthaltstitel zum Zwecke des Studiums inne.¹⁰³ Für die Arbeitssuche nach Studienabschluss (§ 16 Abs. 4 AufenthG) wurden im Jahr 2011 4.018 Aufenthaltserlaubnisse er-

¹⁰¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2012): *Bildung und Kultur: Studierende an Hochschulen*, Wiesbaden.

¹⁰² Vgl. *Politikbericht 2009* der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF, S. 30.

¹⁰³ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012): „AZR-Jahresstatistik zum Stichtag 31.12.2011“, Nürnberg.

teilt.¹⁰⁴ Im Wintersemester 2010/2011 waren 184 960 Bildungsausländer¹⁰⁶ in deutschen Hochschulen eingeschrieben.¹⁰⁷ In die Kategorie der Bildungsausländer fallen auch Ausländer, die ihren Aufenthaltstitel z. B. im Rahmen des Familiennachzugs erhalten haben.

Erleichterungen für ausländische Studierende eine Beschäftigung in Deutschland aufzunehmen

Das Bundeskabinett hat am 7. Dezember 2011 beschlossen, es ausländischen Hochschulabsolventen zu erleichtern, eine Erwerbstätigkeit in Deutschland aufzunehmen, gemeinsam mit der Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union sowie einer Absenkung des Mindesteinkommens nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG. Absolventen deutscher Hochschulen sollen in dem ihnen ohnehin eingeräumten Jahr zur Arbeitssuche unbegrenzt arbeiten können. Nach gegenwärtiger Rechtslage können diese Absolventen nur für 90 volle oder 180 halbe Tage Nebenerwerbstätigkeiten nachgehen. Nach zwei Jahren Arbeit in Deutschland sollen ausländische Absolventen deutscher Hochschulen ein Daueraufenthaltsrecht erhalten können. Weitere vorgesehene Erleichterungen für ausländische Fachkräfte ist eine Vereinfachung des Einreiseverfahrens für ausländische Forscher (§ 20 AufenthG) sowie die Berechtigung mit einer in Deutschland absolvierten Berufsausbildung dem erlernten Beruf zu arbeiten. Die Bundesregierung brachte am 30. Dezember 2011 einen entsprechenden Gesetzentwurf in den Bundesrat ein.¹⁰⁸

Jüdische Zuwanderer 2011

Die Zahl der in Deutschland aufgenommenen jüdischen Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion ist seit dem Jahr 2002 stark rückläufig.¹⁰⁹ 2002 kamen noch 19.262 jüdische Personen aus der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland; im Jahr 2011 waren es nur noch 986 Personen. Das ist ein Rückgang um knapp 95 %.¹¹⁰

Spätaussiedler 2011

Auch die Zahl der in Deutschland aufgenommenen Spätaussiedler ging im Jahr 2011 weiter zurück, im Vergleich zu 2010 um ca. 9 %. Es wurden 2.148 Spätaussiedler aufgenommen. Rund 97 % davon kamen aus Staaten der ehemaligen Sowjetunion.¹¹¹ Damit ist die Zahl der Spätaussiedler in den letzten Jahren stetig zurückgegangen: Im Jahr 2008 waren noch 4.362 Spätaussiedler nach Deutschland gekommen.¹¹²

Die Bundesregierung hat am 2. Februar 2011 den vom BMI vorgelegten Entwurf des Neunten Gesetzes zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes beschlossen.¹¹³ Das neue Gesetz schafft eine Härtefallregelung, um unvertretbare Familientrennungen bei Spätaussiedlern zu umgehen. Die Neuregelung macht es im Härtefall möglich, Ehegatten oder Abkömmling in den Aufnahmebescheid eines Spätaussiedlers nachträglich einzubeziehen. Dies gilt, wenn der Spätaussiedler bereits in Deutschland seinen ständigen Aufenthalt hat und der bisher im Aussiedlungsgebiet verbliebene Ehegatte oder Abkömmling die sonstigen Aufnahmevoraussetzungen nach dem Bundesvertriebenengesetz erfüllt. Nach bisherigem Recht musste die Einreise der Ehepartner und Kinder gemeinsam mit dem zuzugs-

¹⁰⁴ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012): „Wanderungsmonitor“, Nürnberg.

¹⁰⁵ Ein direkter Vergleich mit den Vorjahreszahlen ist schwierig, wegen der Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels zum 1. September 2011. Dadurch haben sich für den Beantragungs- und Ausgabeprozess in den Ausländerbehörden umfangreiche Änderungen in organisatorischer Hinsicht ergeben, die sich auch auf die Speicherung der Daten im Ausländerzentralregister auswirkten.

¹⁰⁶ Als Bildungsausländer werden die ausländischen Studierenden bezeichnet, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben.

¹⁰⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2011): [Bildung und Kultur: Studierende an Hochschulen](#), Wiesbaden.

¹⁰⁸ Vgl. [BR-Drs. 848/11](#) vom 30. Dezember 2011.

¹⁰⁹ Eine Ausnahme bildet lediglich das Jahr 2006.

¹¹⁰ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012): „Zuzug jüdischer Personen aus der ehemaligen Sowjetunion seit dem Jahre 1991“, Nürnberg; eigene Berechnungen.

¹¹¹ Bundesverwaltungsamt (2012): [„Jahresstatistik 2011 Herkunftsstaaten nach Monaten“](#), Köln.; Bundesverwaltungsamt (2012): [„Jahresstatistik 2010 Herkunftsstaaten nach Monaten“](#), Köln.

¹¹² Bundesverwaltungsamt (2012): [„Jahresstatistik 2008 Herkunftsstaaten nach Monaten“](#), Köln.

¹¹³ Vgl. [Pressemitteilung](#) „Bundesregierung beschließt Härtefallregelung im Bundesvertriebenengesetz“, Bundesministerium des Innern, 2. Februar 2011.

berechtigten Aussiedler erfolgen. Das Gesetz trat am 9. Dezember 2011 in Kraft.¹¹⁴

Elektronischer Aufenthaltstitel

Die sogenannte eAT-Verordnung der EU (Einführung elektronischer Aufenthaltstitel)¹¹⁵ gibt vor, dass Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige künftig grundsätzlich als eigenständige Dokumente mit biometrischen Merkmalen (zwei Fingerabdrücke und Lichtbild) auszugeben sind. In einem am 1. September 2011 in Kraft getretenen Gesetz wurden die in der Verordnung vorgesehenen technischen Standards vor allem zum Schutz vor Fälschungen für Deutschland umgesetzt. Außerdem soll eine Qualitätsverbesserung und Beschleunigung des Datenaustausches im Ausländerwesen erzielt werden, so dass künftig einheitliche Standards für elektronische Datenaustauschformate festgelegt werden können.

Im Zuge der Einführung elektronischer Aufenthaltstitel (vgl. Abschnitt 6.1.1) haben die Ausländerbehörden in Deutschland z. T. auch ihre internen Verwaltungsvorgänge angepasst (z. B. Umstellung auf elektronische Terminverwaltung, Einrichtung automatisierter Ablauflisten für bestehende Aufenthaltstitel). Trotz eines insgesamt höheren Verwaltungsaufwandes können auf diese Weise Ausländer, die vom Ablauf ihres Aufenthaltstitels betroffen sind, rechtzeitig informiert werden, in dem neben einem Terminvorschlag zur Verlängerung eines bestehenden bzw. Beantragung eines neuen Titels bereits Hinweise auf mitzubringende Dokumente und Unterlagen ergehen. Bislang konnten Aufenthaltstitel in der Regel innerhalb einer Vorsprache bei der Ausländerbehörde erteilt oder verlängert werden; nun sind meist zwei Termine nötig.

4.3.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Da die Aufnahmeverfahren für Spätaussiedler, jüdische Zuwanderer aus der früheren Sowjetunion und weitere Arten der legalen Migration, die nicht in

anderen Abschnitten dieses Berichts abgedeckt sind, nicht in der Zuständigkeit der Europäischen Union liegen, sind keine Entwicklungen mit Bezug zur EU zu verzeichnen.

4.4 Integration

4.4.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Integrationspolitik ist ein Schwerpunkt der Politik der Bundesregierung. Das Bundesministerium des Innern besitzt die Grundsatzzuständigkeit für gesellschaftlichen Zusammenhalt und Zuwanderung. Daneben sind auch mehrere weitere Ministerien zuständig: u. a. des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) sowie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Der Bund hat im föderalen Gefüge der Staatsausgaben in erster Linie gesetzgeberische Funktionen. Der Bund führt außerdem konkrete Integrationsmaßnahmen durch.

Zum ersten Mal wurden Integrationsangebote mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetz rechtlich verankert. Integration wird in Deutschland als Aufgabe verstanden, für die sowohl der Bund als auch die Länder und Gemeinden Verantwortung übernehmen. Mit dem ersten Integrationsgipfel im Jahr 2006 und dem „Nationalen Integrationsplan“ wurde eine Reihe wesentlicher Handlungsfelder für die Integrationsarbeit identifiziert, darunter die Förderung der deutschen Sprache von Anfang an, die Erhöhung der Arbeitsmarktchancen, die Verwirklichung von Chancengleichheit und die Stärkung interkultureller Kompetenzen. Die an der aktuellen Bundesregierung beteiligten Parteien verfolgen in ihrer Koalitionsvereinbarung für die 17. Legislaturperiode das Ziel, die Integration von Zuwanderern im Sinne von Chancengleichheit und tatsächlicher Teilhabe in allen Bereichen zu ermöglichen – insbesondere am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben. Als Voraussetzungen dafür werden in gleicher Weise die Aufnahmebereitschaft der deutschen Gesellschaft und die Integrationsbereitschaft der Zuwanderer angesehen.¹¹⁶ Die Integrationsmaßnahmen richten sich an Zuwanderer mit rechtmäßigen

¹¹⁴ Das Neunte Gesetz zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes wurde am 4. Dezember in Bundesgesetzblatt Teil I 2011 Nr. 62 vom 08. Dezember 2011, S. 2426 verkündet.

¹¹⁵ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 380/2008 des Rates vom 18. April 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige.

¹¹⁶ Vgl. [Wachstum, Bildung, Zusammenhalt](#). Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 74.

Aufenthaltsstatus und Bleibeperspektive, unabhängig von nationaler, ethnischer oder religiöser Herkunft. Der Haushaltsplan 2011 des BMI sieht für staatlich finanziell geförderte Integrationsmaßnahmen rund 264 Millionen Euro vor.

Integrationskurs

Damit die Integration der Zuwanderer gelingt, erhalten alle legalen Zuwanderer ein staatliches Grundangebot zur Integration (Integrationskurs), das ihre eigenen Eingliederungsbemühungen unterstützen soll.¹¹⁷ Der Integrationskurs wurde im Jahr 2005 mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführt. Aktuell gibt es sieben verschiedene, bundesweit verbindliche Konzepte für die unterschiedlichen Zielgruppen der Integrationskurse, die sowohl von den Lerninhalten als auch von der Lernprogression auf die jeweilige Zielgruppe ausgerichtet sind. Die Integrationskurse umfassen einen 600-stündigen Sprach- und einen 60-stündigen Orientierungskurs. Daneben werden auch Kurse für besondere Gruppen (Eltern, Frauen, Jugendliche und Analphabeten) mit bis zu 1200 Stunden Sprachunterricht angeboten.

Der Orientierungskurs soll das Verständnis für das deutsche Staatswesen wecken. Insbesondere die Bedeutung der freiheitlich demokratischen Grundordnung, des Parteiensystems, des föderalen Aufbaus Deutschlands, der Sozialstaatlichkeit, der Gleichberechtigung, der Toleranz und der Religionsfreiheit sollen vermittelt werden. Ziel ist, den Zuwanderern das Zurechtfinden in der neuen Gesellschaft zu erleichtern

und Identifikationsmöglichkeiten zu schaffen. Der erfolgreiche Erwerb der Sprachkenntnisse wird mit einer Prüfung zum Deutschtest für Zuwanderer nachgewiesen. Seit Anfang 2009 wird in den Orientierungskursen ein bundeseinheitlicher Test eingesetzt, so dass die im Orientierungskurs erworbenen Kenntnisse in einem standardisierten und für alle vergleichbaren Verfahren nachgewiesen werden können. Auch der Sprachkurs wird seit dem 1. Juli 2009 mit der neu entwickelten skalierten Sprachprüfung „Deutsch-Test für Zuwanderer“ (Sprachniveau A2 - B1 GER) abgeschlossen.

Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)

Seit dem 1. Januar 2005 erfolgt die Beratung für erwachsene Zuwanderer durch die MBE. Sie ergänzt den Integrationskurs während und nach dem Kursbesuch. Der Anteil der Beratungsfälle, die im Zusammenhang mit der Teilnahme an einem Integrationskurs standen, lag in den Jahren 2009 und 2010 bei rund 75 %.¹¹⁸ Die Beratungsstellen werden von den Wohlfahrtsverbänden nach einem vereinbarten Schlüssel besetzt. Die Schwerpunktsetzung der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer liegt auf der Initiierung und Unterstützung des Integrationsprozesses durch eine professionelle Einzelfallberatung. Sie dient dazu, die Kompetenzen der Zuwanderer festzustellen, mit ihnen gemeinsam einen individuellen Förderplan zu erstellen und dessen Umsetzung zu begleiten. Sowohl neu eingereiste Personen, wie auch von schon länger in Deutschland lebende Zuwanderer können die MBE in Anspruch nehmen. Die Durchführung der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer obliegt dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das hierzu ein bundesweites Netz von Beratungsstellen eingerichtet hat.¹¹⁹ Wie Tabelle 2 zeigt, wurden in den Quartalen

¹¹⁷ Die genauen Bedingungen für die Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs sind in §§ 44 und 44a AufenthG festgelegt. Neben Neuzuwanderern können auch bereits im Inland lebende Migranten einen solchen Kurs besuchen oder sogar – sofern sie Grundversicherung für Arbeitsuchende nach SGB II beziehen – dazu verpflichtet werden. Sie zahlen nur 1 Euro Beitrag pro Stunde; für Grundleistungsempfänger und Spätaussiedler ist die Kursteilnahme kostenlos (vgl. dazu [Politikbericht 2009](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk, Nürnberg: BAMF, S. 33).

¹¹⁸ Vgl.: [BT-Drs. 17/7471](#) vom 26. Oktober 2011.

¹¹⁹ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012): „[Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer](#)“, Nürnberg.

Tabelle 2: Beratene Personen in den Jahren 2009 und 2010 je Quartal

Jahr	1. Quartal	2. Quartal	3. Quartal	4. Quartal
2009	50.355	49.415	48.441	49.313
2010	50.581	48.321	47.111	46.304

Quelle: Deutscher Bundestag (2011): Drucksache 17/7471.

der Jahre 2009 und 2010 ungefähr zwischen 46.000 und 50.000 Zuwanderer in rund 600 Einrichtungen beraten (2009: 597, 2010: 615, 2011: 603).¹²⁰

Projekte zur Förderung der Integration von Zuwanderern

Die Bundesregierung fördert Projekte zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern mit Daueraufenthaltsrecht. Schwerpunkte dieser gemeinwesenorientierten und wohnumfeldbezogenen Projekte sind die Einbindung in die örtliche Gemeinschaft, die präventive Arbeit (Gewalt- und Suchtprävention, Konfliktmanagement), die Stärkung mitgebrachter Kompetenzen, der interkulturellen Kompetenz, der Erziehungskompetenz der Eltern sowie der sozialen Kompetenz durch freizeitpädagogische Angebote mit dem Ziel, die gegenseitige Akzeptanz und das Zusammenleben von Einheimischen und Zuwanderern zu verbessern. Großer Wert wird in der gemeinwesenorientierten Projektarbeit auf die Vernetzung und Kooperation aller am Integrationsprozess beteiligten Akteure sowie die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements gelegt. Im Jahr 2011 sind Mittel in Höhe von 21,180 Millionen Euro vorgesehen. Für das Jahr 2012 sind 18,180 Millionen Euro veranschlagt.

Deutsche Islam Konferenz (DIK)

Die Deutsche Islam Konferenz (DIK) ist ein Forum des Bundesministeriums des Innern für die Erörterung spezifischer Fragen in Zusammenhang mit muslimischem Leben in Deutschland.¹²¹ Sie ist ein langfristig angelegter, institutionalisierter und strukturierter Kommunikationsprozess, an dem Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen sowie Muslime (Organisationen und Einzelpersonen) in der Vielfalt muslimisch geprägten Lebens in Deutschland teilnehmen. Die DIK wurde 2006 ins Leben gerufen.

Nationaler Aktionsplan Integration

Mit dem Nationalen Integrationsplan (NIP) liegt seit 2007 erstmals ein integrationspolitisches Gesamtkon-

zept vor. An seiner Umsetzung waren Bund, Länder und Gemeinden, aber auch Migrantenvertreter sowie viele nichtstaatliche Organisationen beteiligt. Mit dem Ziel einer stärkeren Überprüfbarkeit der Integrationsförderung wurde auf dem 4. Integrationsgipfel am 3. November 2010 der Startschuss für den Nationalen Aktionsplan Integration gegeben. Strategische und operative Ziele sowie konkrete Einzelmaßnahmen sind in insgesamt elf Dialogforen unter Federführung der Bundesressorts entwickelt worden. Der Nationale Aktionsplan Integration enthält daneben auch Beiträge der Länder und Kommunen. Die Ergebnisse wurden der Öffentlichkeit am 31. Januar 2012 auf dem 5. Integrationsgipfel vorgestellt. In der Verantwortung des BMI liegen die drei Dialogforen: „Sprache-Integrationskurse“, „Migranten im öffentlichen Dienst“ und „Sport“.

4.4.2 Nationale Entwicklungen

Deutsche Islam Konferenz (DIK)

Im Jahr 2011 hat sich die DIK in ihrer Plenarsitzung mit der religionsverfassungsrechtlichen und institutionellen Einbindung des Islams beschäftigt: den bundesweiten Austausch zu Fragen des islamischen Religionsunterrichts zu fördern; einen Leitfaden für die landeskundliche und sprachliche Fortbildung von religiösem Personal und weiteren Multiplikatoren islamischer Gemeinden auf kommunaler Ebene zu entwickeln; sich auf zentrale Phänomene und Definitionen im Präventionsbereich zu einigen, um sich anschließend auf dieser Grundlage der Initiierung von praktischen Maßnahmen zuwenden zu können. Die Themenschwerpunkte für die Jahre 2012 und 2013 sind „Geschlechtergerechtigkeit“ bzw. „Prävention“.

Integrationskurs

Eine Studie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge hat die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Integrationskursen umfassend untersucht und bescheinigt den Integrationskursen positive Resultate, z. B. in Bezug auf Erwerbstätigkeit, Sprachkenntnis und Kontakten zu Deutschen der Kursteilnehmer. Bis Ende 2011 hatten knapp 800.000 Personen

¹²⁰ Vgl. [BT-Drs. 17/7471](#) vom 26. Oktober 2011.

¹²¹ Vgl. www.deutsche-islam-konferenz.de.

Integrationskurse besucht.¹²² Darüber hinaus wurde über Qualität und Effektivität der Integrationskurse sowie über eine Aufstockung der Mittel für die Kurse debattiert.¹²³ Die dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zur Durchführung der Integrationskurse zur Verfügung gestellten Mittel wurden von einigen Seiten als nicht ausreichend gesehen. Auch die Entlohnung der Lehrkräfte der Integrationskurse wurde als zu niedrig kritisiert.¹²⁴ Der Bundestag beschloss am 25. November 2011 mit der Mehrheit der Regierungskoalition den Bundeshaushalt. Dieser sieht eine Aufstockung der Mittel für die Integrationskurse im Jahr 2012 um 6 Millionen Euro auf rund 224 Millionen Euro vor.¹²⁵ Die Anträge der Oppositionsparteien,¹²⁶ die Mittel deutlicher zu erhöhen, und damit auch explizit die Honorare der Lehrkräfte für Integrationskurse, wurden abgelehnt.

Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen

Das nordrhein-westfälische Kabinett beschloss am 1. Oktober 2011, den Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen dem Landtag zuzuleiten. Die nordrhein-westfälische Landesregierung verfolgte mit dem Gesetzentwurf folgende Ziele: ein gesetzliches Verständnis von Integrationspolitik als ressortübergreifende Querschnittspolitik zu etablieren; zusätzliche Mittel für integrationspolitische Maßnahmen zu

bewilligen; durch verschiedene Normen gesetzlich sicherzustellen, dass Menschen mit Migrationshintergrund und ihre Organisationen künftig noch besser in demokratische Meinungsbildungsprozesse eingebunden werden sowie den öffentlichen Dienst verstärkt für Personen mit Migrationshintergrund zu öffnen.¹²⁷ Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat das Gesetz am 8. Februar 2012 verabschiedet.¹²⁸ Damit ist Nordrhein-Westfalen bundesweit das erste Flächenland mit einem Integrationsgesetz.¹²⁹

4.4.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Die Europäische Kommission hat am 20. Juli 2011 die Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen vorgestellt.¹³⁰ Das Dokument führt Maßnahmen auf, welche die wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und politische Mitwirkung von Zuwandern verbessern sollen. Das Hauptaugenmerk liegt hierbei auf kommunalen Handlungsfeldern. Die Agenda führt des Weiteren noch zu lösende Integrationsherausforderungen auf und erörtert die Rolle von Herkunftsländern im Integrationsprozess. Der Bundesrat hat in seiner 886. Sitzung am 23. September 2011 zur Europäischen Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen Stellung genommen.¹³¹ Dabei würdigt er den Beitrag der Agenda zur Debatte über die Herausforderungen von Migration und Integration in der EU. Der Bundesrat sieht die gegenwärtige

122 Vgl. Schuller, Karin, Susanne Lochner, Nina Rother (2011): „Das Integrationspanel: Ergebnisse einer Längsschnittstudie zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Integrationskursen“, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

123 Vgl. [BT-Drs. 17/7383](#) vom 19. Oktober 2011.

124 Vgl. z. B. „Herzhaft zugegriffen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. März 2011; „Arbeit lohnt sich nicht“, Nürnberger Nachrichten, 21. Mai 2011; „Regierung kürzt Integrationskurse“, taz.de, 7. September 2011; Migrationsrecht.net (2011): „[Ringten um Aufstockung der Mittel für Integrationskurse](#)“, Eschborn; [BT-Drs. 17/6924](#) vom 6. September 2011; Frankfurter Rundschau (2011): „Kontrolle für Integrationskurse“, Frankfurt, 2. August 2011; „Sprachschulen betrügen bei Integrationskursen“, Financial Times Deutschland, 26. Juli 2011.

125 Vgl. [BT-Drs. 17/6600](#) vom 12. August 2011; Migration und Bevölkerung (2011): „Deutschland: Bundeshaushalt 2012 beschlossen“, Berlin, 10/ 2011.

126 Vgl. [BT-Drs. 17/7791](#) vom 22. November 2011; Berlin; [BT-Drs. 17/7784](#) vom 22. November 2011; [BT-Drs. 17/7787](#) vom 22. November 2011.

127 Vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2011): „[Pressekonferenz mit Minister Gruntram Schneider zum „Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen“ am 5. Oktober 2011](#)“.

128 Vgl. [Pressemitteilung](#), „Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration sowie Abgeordnetengesetz verabschiedet“, Landtag Nordrhein-Westfalen, 8. Februar 2012.

129 Vgl. Deutsche Presseagentur (2011) „Minister: NRW bekommt Integrationsgesetz – «Vorreiterrolle»“, Berlin 5. Oktober 2011, Berlin. Als erstes deutsches Bundesland hatte Berlin bereits 2010 ein Integrationsgesetz beschlossen (vgl. [Politikbericht 2010](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF, S. 31).

130 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen“, KOM(2011) 455 endgültig; Europäische Kommission (2012): „[A common agenda for the integration of non-EU nationals](#)“, Brüssel.

131 Vgl. [BR-Drs. 425/11](#) vom 23. September 2011.

Praxis der Integration von Zuwandern bestärkt, die in Deutschland zu großen Teilen in der Zuständigkeit der Länder und Kommunen liegt. Als kritische Anmerkungen legt der Bundesrat nahe, die besondere Situation von Zuwanderern im Zuwanderungs- und Integrationsprozess stärker zu berücksichtigen, d. h. die positive Integrationswirkung von Einbürgerung und damit der vollen rechtlichen und politischen Gleichstellung – bei Erfüllung der rechtlichen Voraussetzung. Zudem regt der Bundesrat an, bei europäischen Maßnahmen im Bereich Integrationspolitik die kulturelle und religiöse Vielfalt in den Mitgliedstaaten stärker zu berücksichtigen.

4.5 Staatsbürgerschaft und Einbürgerung

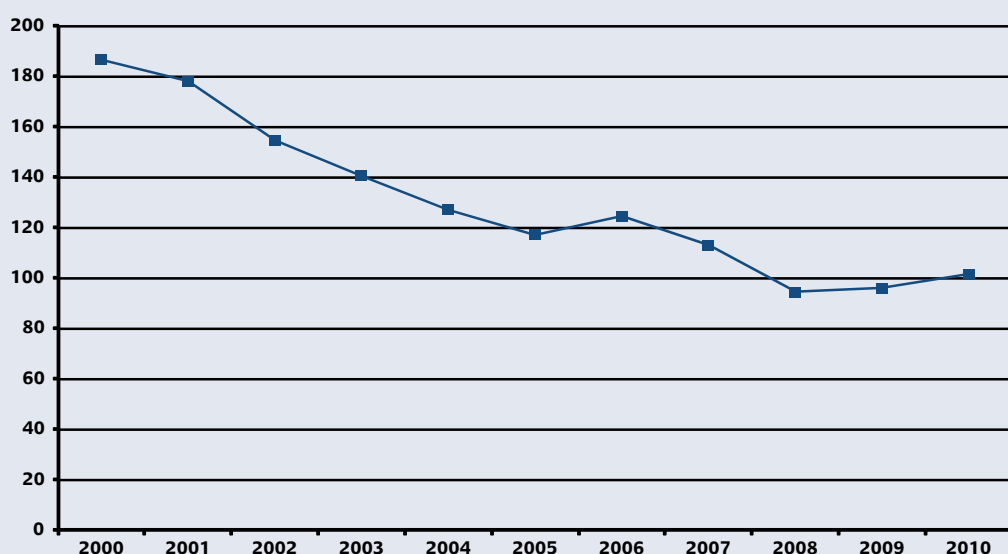
4.5.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Ausländer, die bereits für längere Zeit rechtmäßig in der Bundesrepublik leben, haben unter den allgemeinen Voraussetzungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes einen Anspruch auf den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft. Ab 1. Januar 2000 wurde die Staatsangehörigkeitserwerbsregelung nach dem Geburtsortsprinzip (*ius soli*) ergänzend eingeführt. Damit erwerben auch in Deutschland geborene Kinder, deren

beide Elternteile noch Ausländer sind, bereits mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn sich mindestens ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig und gewöhnlich in Deutschland aufhält und über ein Daueraufenthaltsrecht verfügt. Dieser Staatsangehörigkeitserwerb ist aber mit einer Optionspflicht verknüpft: So müssen sich diese Kinder mit dem Erreichen der Volljährigkeit zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit entscheiden, die sie im Regelfall von ihren Eltern erworben haben. Sie haben gemäß § 29 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) mit der Entscheidung bis zum 23. Lebensjahr Zeit. Das gleiche Verfahren gilt auch für Kinder, für die gemäß einer Übergangsregelung (§ 40b StAG) im Jahr 2000 von den Eltern ebenfalls die deutsche Staatsangehörigkeit beantragt werden konnte. Von ihnen befinden sich seit 01.01.2008 bereits mehr als 10.000 volljährige Personen im Optionsverfahren.

Ausländer erwerben die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung. Eine Reihe von Bedingungen müssen zum Zeitpunkt der Antragstellung erfüllt sein, damit ein Anspruch auf Einbürgerung erwächst, dazu gehören ein unbefristetes Aufenthaltsrecht sowie acht (in Sonderfällen sechs) Jahre gewöhnlicher rechtmäßiger Aufenthalt in Deutschland, Sicherung des Lebensunterhaltes aus eigener Kraft sowie keine Verurteilungen aufgrund von Straftaten (§ 10 StAG). Die Einbürgerung von Drittstaatsangehörigen setzt grund-

Abbildung 1: Einbürgerungen in 1.000 Personen



Quelle: Statistisches Bundesamt (2012): „Einbürgerungen“, Wiesbaden.

sätzlich die Aufgabe bzw. den Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit voraus; es gibt jedoch zahlreiche gesetzliche Ausnahmetatbestände, etwa bei Personen aus Ländern, die in der Regel eine Entlassung aus ihrer Staatsangehörigkeit verweigern.¹³² EU-Bürger und Schweizer haben zudem grundsätzlich die Möglichkeit, ihre bisherige Staatsangehörigkeit beizubehalten. Die Einbürgerung setzt ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache voraus (Niveau B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens, GER). Seit 1. September 2008 müssen Einbürgerungsbewerber zudem Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland in einem bundeseinheitlichen Einbürgerungstest nachweisen. Abbildung 1 zeigt, dass die Zahl der Einbürgerungen zwischen den Jahren 2000 und 2010 von rund 186.700 auf rund 101.600 gesunken ist. Das ist ein Rückgang um knapp 46 %. Der Tiefpunkt der Einbürgerungen lag im Jahr 2008 bei rund 94.500 Einbürgerungen. Danach sind die Einbürgerungen bis 2010 wieder leicht gestiegen (von 2008 auf 2009 um 1,7 % und von 2009 auf 2010 um 5,7 %). Analog zu den Einbürgerungen ging auch die Einbürgerungsquote¹³³ zwischen den Jahren 2000 und 2010 von 2,6 % auf 1,4 % zurück; der

Tiefpunkt von 1,3 % lag dabei ebenfalls im Jahr 2008 (siehe Abbildung 2).¹³⁴

4.5.2 Nationale Entwicklungen

Gesetzentwürfe zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts im Bundestag

Die bereits in den beiden Vorjahren geführte Debatte über die Zukunft der so genannten Optionsregelung¹³⁵ setzte sich auch 2011 fort. Die Oppositionsparteien hatten im Jahr 2010 versucht, die rechtlichen Regelungen für die Einbürgerungen von Ausländern zu erleichtern. SPD und Bündnis 90/Die Grünen legten jeweils einen Gesetzentwurf vor und die Linke einen Antrag.¹³⁶ In einer namentlichen Abstimmung lehnte der Bundestag jedoch am 10. November 2011 die Gesetzentwürfe sowie den Antrag mit den Stimmen der Regierungskoalition ab. Alle drei Vorlagen hatten zum Ziel, eine Abkehr vom Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit zu erreichen, die Einbürgerungsfristen zu verkürzen und auf die Optionspflicht zu verzichten (vgl. Abschnitt 4.5.1).¹³⁷ Die Medien berichteten

132 Vgl. zu den Ausnahmeregelungen Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012): [Migrationsbericht 2010](#) des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Nürnberg, S. 228f.

133 Die Einbürgerungsquote ist der Quotient aus der Anzahl der Einbürgerungen und der Zahl der Ausländerinnen und Ausländer im Inland.

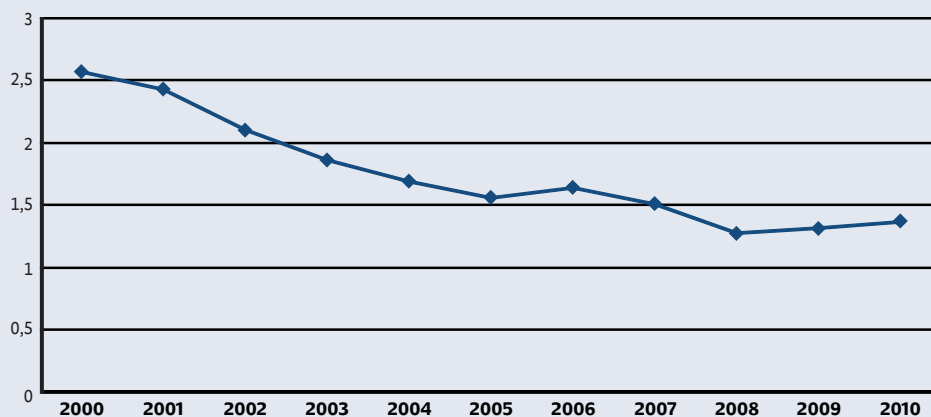
134 Statistisches Bundesamt (2012): „[Einbürgerungen](#)“, Wiesbaden.

135 Vgl. [Politikbericht 2009](#), S. 16.

136 Vgl. [BT-Drs. 11/773](#) vom 23. Oktober 2010; [BT-Drs. 17/3411](#) vom 26. Oktober 2010; [BT-Drs. 17/2351](#) vom 30. Juni 2010.

137 Vgl. Deutscher Bundestag (2011): „[Vorstöße zur leichteren Einbürgerung gescheitert](#)“, Berlin.

Abbildung 2: Einbürgerungsquote in %



Quelle: Statistisches Bundesamt (2012): „[Einbürgerungen](#)“, Wiesbaden.

umfangreich über das Scheitern der Vorstöße für Erleichterungen bei der Einbürgerung.¹³⁸

Gesetzentwurf zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Bundesrat

Die Länder Baden-Württemberg, Bremen und Hamburg brachten am 8. September 2011 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes in den Bundesrat ein.¹³⁹ Der Gesetzentwurf sah vor, die Optionspflicht aufzuheben und allen in Deutschland geborenen bzw. eingebürgerten Kindern, die unter § 4 Abs. 3 bzw. § 40b StAG fallen, auf die Dauer die Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft zu geben. Der Ausschuss für Frauen und Jugend empfahl dem Bundesrat, den Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag einzubringen. Der federführende Ausschuss für Innere Angelegenheiten sprach sich jedoch gegen den Gesetzentwurf aus.¹⁴⁰ Der Bundesrat beschloss am 25. November 2011, den Gesetzentwurf nicht in den Bundestag einzubringen.¹⁴¹ Der Antrag zur Aufhebung der Optionspflicht wurde zusätzlich zu den Antragstellern Baden-Württemberg, Bremen und Hamburg von den Ländern Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz unterstützt.

4.5.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Fragen der Staatsangehörigkeit und der Einbürgerung liegen in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Hier ist folglich nicht über Entwicklungen mit EU-Bezug zu berichten.

138 Vgl. z. B. Das Parlament (2011): „Wieder Streit um Doppelpass“, Berlin, 14. November 2011; Financial Times Deutschland (2011): „Es liegt nicht am Pass“, Hamburg, 11. November 2011; Süddeutsche Zeitung (2011): „Zwang zur Entscheidung“, München, 11. November 2011.

139 Vgl. [BR-Drs. 538/11](#) vom 8. September 2011.

140 Vgl. [BR-Drs. 538/1/11](#) vom 14. November 2011.

141 Vgl. [BR-Drs. 538/11](#) vom 8. September 2011.

5 Irreguläre Migration und Rückkehr

5.1 Illegale Einwanderung

5.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Der Umgang mit illegalen Wanderungsbewegungen in Deutschland umfasst vorbeugende Maßnahmen und Maßnahmen der Migrationskontrolle, etwa im Visumverfahren und bei der Sicherung der Außengrenzen, Maßnahmen der Rückkehrförderung bzw. der zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht durch Abschiebungen und Zurückschiebungen, aber auch pragmatische Antworten auf die Situation unerlaubt aufhältiger Personen, deren Ausreisepflicht nicht durchgesetzt werden kann.¹⁴²

Drittstaatsangehörige dürfen nur in das Bundesgebiet einreisen oder sich darin aufhalten, wenn sie einen anerkannten und gültigen Pass oder Passersatz besitzen, es sei denn, sie sind davon durch Rechtsverordnung befreit. Zudem bedürfen Ausländer für die Einreise und den Aufenthalt in der Regel eines Aufenthaltstitels. Findet die Einreise eines Ausländers in das Bundesgebiet ohne einen erforderlichen Pass oder Passersatz bzw. ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel statt oder besteht für den Ausländer ein Einreiseverbot, so ist die Einreise und auch sein Aufenthalt im Bundesgebiet unerlaubt. Der Aufenthalt ist auch unerlaubt, wenn er die erforderlichen Aufenthaltsbedingungen (z. B. durch Überschreiten der erlaubten Aufenthaltsdauer, „Overstaying“) nicht mehr erfüllt. In diesen Fällen ist er in der Regel zur Ausreise verpflichtet. Aufenthaltstitel erlöschen u. a. durch Ablauf ihrer Geltungsdauer, Eintritt einer auflösenden Bedingung, Rücknahme bzw. Widerruf, Ausweisung oder wenn der Ausländer aus einem seiner Natur nach nicht vorübergehenden Grunde ausreist.

Ausländer, die unerlaubt eingereist sind und die weder

um Asyl nachsuchen noch in Abschiebehaft genommen und aus der Haft abgeschoben oder zurückgeschoben werden können, werden auf die Bundesländer verteilt. Die Zuständigkeit für die Verteilung dieser Gruppe liegt beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Die unerlaubte Einreise bzw. der unerlaubte Aufenthalt sind strafbar und werden mit einer Geld- oder Freiheitsstrafe geahndet. Strafbar macht sich ebenfalls, wer einen anderen zur unerlaubten Einreise bzw. zum unerlaubten Aufenthalt anstiftet bzw. dazu Hilfe leistet und dafür einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen lässt oder wiederholt oder zu Gunsten von mehreren Ausländern handelt. Hiervon abgegrenzt werden jedoch Hilfeleistungen, die menschenrechtlich motiviert sind. Erfolgen die Einschleusungen gewerbs- und bandenmäßig oder wird dabei der Tod des Geschleusten verursacht, erfüllt dies einen Verbrechenstatbestand (§ 97 AufenthG) mit einer Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr bei bandenmäßiger Einschleusung bzw. von nicht unter drei Jahren für Einschleusung mit Todesfolge. Personen, die im Rahmen ihres Berufes oder ihres sozial anerkannten Ehrenamts tätig sind (insbesondere Apotheker, Ärzte, Hebammen, Angehörige von Pflegeberufen, Psychiater, Seelsorger, Lehrer, Sozialarbeiter), werden in der Regel keine Beihilfe zu den o. g. Straftaten leisten, soweit sich ihre Handlungen objektiv auf die Erfüllung ihrer rechtlich festgelegten bzw. anerkannten berufs- oder ehrenamtsspezifischen Pflichten beschränken (Ziffer Vor 95.1.4 AVwV-AufenthG).

Vielfach werden bei der unerlaubten Einreise kommerzielle und kriminelle Schleusernetzwerke in Anspruch genommen.¹⁴³ Zum deutschen System der Migrationskontrolle und der Verhinderung illegaler Migration gehören externe Kontrollen (z. B. über das Visaverfahren und Außengrenzkontrollen) sowie ein

¹⁴² Vgl. Schneider, Jan (2012): [Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration](#). Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.

¹⁴³ Vgl. [Migrationsbericht 2008](#) des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Nürnberg: BAMF, S. 180.

System von internen Kontrollen der Aufenthaltserlaubnisse. Hinzu kommen Kontrollmechanismen, die über Datenaustausch, Arbeitsplatzüberprüfungen, enge Behördenkooperation und Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen ablaufen.

Der illegalen Einwanderung wird nicht nur reaktiv begegnet, sondern auch vorbeugend, beispielsweise im Rahmen des Visumverfahrens. Dieses dient u. a. dazu, illegale Einwanderung zu verhindern.¹⁴⁴ Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Visumerteilung, die eine Auslandsvertretung im Rahmen des Visumverfahrens überprüfen muss, ist die Bereitschaft des Visumantragstellers, vor Gültigkeitsablauf des Visums wieder in sein Heimatland zurückzukehren. Die zuständige Auslandsvertretung muss im Rahmen einer Einzelfallprüfung feststellen, ob vor dem Hintergrund der individuellen Lebensumstände des Antragstellers mit hinreichender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass vor Ablauf des Visums eine Rückkehr in das Heimatland erfolgt. Ein Indikator, der zur Beurteilung der Rückkehrbereitschaft herangezogen werden kann, ist der Verwurzelungsgrad des Antragstellers in seinem Heimatland, der unter anderem durch familiäre und wirtschaftliche Verbindungen bestimmt wird. Die „Prüfung der Rückkehrbereitschaft“ erfolgt auf Grundlage von Artikel 21 des Visakodexes.¹⁴⁵

Die Verhinderung und Bekämpfung der Schleusungskriminalität erfordert einen ganzheitlichen Ansatz, bei dem grenzpolizeiliche Maßnahmen zur Verhinderung der unerlaubten Einreise von irregulären Migranten eng mit polizeilichen Maßnahmen im In- und Ausland verknüpft werden sollen. Hierzu ist die Bundespolizei als die mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragte Behörde auf allen Ebenen eng im Sicherheitsgefüge der Bundesrepublik vernetzt.

Besondere Bedeutung kommt auf nationaler Ebene dem Analyse- und Bewertungszentrum GASiM (Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration) zu, das unter Berücksichtigung delikts- und

behördenübergreifender Aspekte den Ausbau eines ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes ermöglicht. Voraussetzung zur Gewährleistung eines intensiven Informationsaustausches aller beteiligten Behörden ist dabei die konsequente und verzahnte Nutzung aller rechtsstaatlichen Möglichkeiten.¹⁴⁶ Informationsgewinnung im Ausland betreibt die Bundespolizei durch den Einsatz von Grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten sowie den Einsatz von Dokumenten- und Visumberatern in wesentlichen Herkunfts- bzw. Transitländern. Weiterer Bestandteil der Erkenntnisgewinnung ist die Zusammenarbeit mit der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX) und dem Europäischen Polizeiamt (Europol) durch Erarbeitung oder Übermittlung periodischer und/oder themenbezogener gemeinsamer Auswertungsprodukte.

5.1.2 Nationale Entwicklungen

Aufhaltungsperspektive für langjährig geduldete Jugendliche

Deutschland hat keine Maßnahmen ergriffen, die der Legalisierung des Aufenthalts von hier lebenden Ausländern dienen, die nicht registriert oder sogar untergetaucht sind. Die Bundesregierung hält somit weiterhin an ihrer grundsätzlich kritischen Bewertung einer solchen Legalisierungspolitik fest.

Im Jahr 2007 war eine an enge Voraussetzungen gekoppelte befristete „Altfallregelung“ für langfristig geduldete Migranten, die Integrationsleistungen erbracht haben, beschlossen worden. Die Regelung, die 2009 von der IMK verlängert worden war, sollte dem Bedürfnis der jahrelang geduldeten und z. T. gut integrierten Migranten nach einer dauerhaften Perspektive in Deutschland Rechnung tragen.¹⁴⁷ Eine weitere Verlängerung dieser Regelung zum Jahresende 2011 wurde seitens der IMK mit Verweis auf die grundsätzlich bestehende Möglichkeit der Verlängerung der im Rahmen der Altfallregelung erteilten Aufenthaltserlaubnisse auf Probe (bei günstiger Integrationsprognose)

144 Vgl. [BT-Drs. 17/2250](#) vom 8. Juli 2010, S. 7 sowie Parusel, Bernd/Schneider, Jan (2012): [Visumpolitik als Migrationskanal](#). Die Auswirkungen der Visumvergabe auf die Steuerung der Zuwanderung. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.

145 Vgl. [BT-Drs. 17/2250](#) vom 8. Juli 2010, S. 6.

146 Vgl. [BT-Drs. 17/6720](#) vom 2. August 2011.

147 Vgl. [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), S. 30 sowie [Politikbericht 2009](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk, Nürnberg: BAMF, S. 15 und 37f.

se sowie Nachweis von Bemühungen um eine Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit) als nicht notwendig erachtet.¹⁴⁸

Im Jahr 2011 wurde eine gesonderte Regelung zur Erteilung von Aufenthaltstiteln für langjährig geduldete Jugendliche geschaffen. Bereits im November 2010 hatte die IMK eine solche Regelung beschlossen.¹⁴⁹ Demnach sollten geduldete Jugendliche und Heranwachsende eine eigene gesicherte Aufenthaltsperspektive erhalten, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen (insbesondere erfolgreicher Schul- und Berufsabschluss) und aufgrund ihrer bisherigen Integrationsleistungen die Gewähr zu bieten scheinen, dass sie sich in die Lebensverhältnisse in Deutschland einfügen werden. Auch die Eltern der Jugendlichen sollten ein Aufenthaltsrecht erhalten, wenn sie ausreichende Integrationsleistungen erbracht haben und durch eigene Leistungen den Lebensunterhalt der Familie überwiegend sichern können. Eine gesetzliche Regelung wurde dann durch das im Juli 2011 in Kraft getretene sogenannte Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz geschaffen,¹⁵⁰ gemäß § 25a AufenthG kann nun langjährig geduldeten Jugendlichen und Heranwachsenden eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie die Schule besuchen oder erfolgreich abgeschlossen haben und eine positive Integrationsprognose gestellt werden kann. Dazu muss der Geduldete vor Vollendung des 14. Lebensjahres nach Deutschland eingereist sein, sich seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufgehalten haben und entweder seit sechs Jahren erfolgreich eine Schule besuchen oder einen anerkannten Schul- oder Berufsabschluss erworben haben. Kriterien für einen erfolgreichen Schulbesuch sind die Regelmäßigkeit des Schulbesuchs sowie die Versetzung in die nächste Klassenstufe. Zudem muss aufgrund bisheriger Integrationsleistungen gewährleistet erscheinen, dass er sich in die hiesigen Lebensverhältnisse einfügen

wird. Auch die Eltern bzw. der allein personensorgeberechtigte Elternteil eines Minderjährigen, der eine solche Aufenthaltserlaubnis erhält, können ein Aufenthaltsrecht erhalten, wenn sie das Fehlschlagen einer Abschiebung nicht selbst zu verantworten haben und durch eigene Leistungen den Lebensunterhalt vollständig sichern können.¹⁵¹

Visa-Warndatei

Zur Verhinderung von Visamissbrauch und illegalen Einreisen sowie insbesondere zur Unterbindung von Menschenhandel und Schleusung hat der Deutsche Bundestag im November 2011 auf Initiative der Bundesregierung die Einrichtung einer zentralen Visa-Warndatei beschlossen.¹⁵² Demnach wird beim Bundesverwaltungsamt eine zentrale Warndatei errichtet, die vorrangig der Verhinderung von Visumsmissbrauch und der Bekämpfung der illegalen Einreise dient. In der Datei werden nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Errichtung einer Visa-Warndatei ab Mitte des Jahres 2013 Warndaten zu Personen gespeichert, die im Zusammenhang mit bestimmten, für das Visumverfahren relevanten Straftaten rechtskräftig zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt worden sind.

Die deutsche Visa-Warndatei ergänzt das im Oktober 2011 in Betrieb gegangene Visa-Informationssystem (VIS) der EU (vgl. Abschnitt 10.1).

Zugang zu Bildungseinrichtungen für Kinder ohne Aufenthaltsstatus

In ihrem Koalitionsvertrag hatte die derzeitige Bundesregierung angekündigt, die aufenthaltsrechtlichen Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen so zu ändern, dass der Schulbesuch von Kindern ermöglicht wird, die sich unerlaubt in Deutschland aufhalten.¹⁵³ Bereits 2009 war der Zugang irregulärer Migranten zur ärztlichen Versorgung durch entsprechende Vorgaben

148 Vgl. Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 193. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 8. und 9. Dezember 2011 in Wiesbaden, S. 28.

149 Vgl. [Politikbericht 2010](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF, S. 36.

150 Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften, BGBl. I Nr. 33 vom 30. Juni 2011, S. 1266.

151 Vgl. [BT-Drs. 17/5093](#) vom 16. März 2011, S. 15f.

152 Vgl. [BT-PlPr. 17/146](#) vom 1. Dezember 2011, S. 17469D/17470A.

153 Vgl. [Wachstum, Bildung, Zusammenhalt](#). Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 79.

in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVwV-AufenthG) erleichtert worden.¹⁵⁴

In Deutschland fällt die Regelung des Zugangs zu Schulbildung und der Schulpflicht laut Grundgesetz in die Zuständigkeit der Länder. Die Länder regeln das Recht auf Schulbesuch bzw. die Schulpflicht in Landesschulgesetzen. In der Mehrzahl der deutschen Bundesländer ist der Zugang von Kindern mit unerlaubtem Aufenthalt zur Schule nicht eindeutig geregelt, wobei höchst unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen gelten.¹⁵⁵ Eine vergleichende Studie der Praktiken in den Bundesländern im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration ergab, dass die faktische Zugänglichkeit des Schulsystems für irreguläre Migranten vor allem von den Ausgestaltungen der Schulanmeldungen in den Ländern abhängig ist, wobei eine rechtliche Klarstellung auf Bundesebene angeregt wurde.¹⁵⁶

Im Rahmen des so genannten zweiten Richtlinienumsetzungsgesetzes wurde daraufhin im Aufenthaltsgesetz eine Ausnahme von der Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 1 und 2 AufenthG für Schulen und sonstige Erziehungs- und Bildungseinrichtungen eingeführt.¹⁵⁷ Damit soll bundesweit Kindern von Drittstaatsangehörigen, die illegal in Deutschland leben, der Schulbesuch bzw. der Besuch sonstiger Bildungs- und Erziehungseinrichtungen ermöglicht werden, ohne dass dadurch der unrechtmäßige Aufenthalt an Polizei- und Ausländerbehörden übermittelt wird. Die Regelung bedeutet eine Abwägungsentscheidung zugunsten des Rechts von Kindern und Jugendlichen

auf Bildung, welches in diesem Fall einen Vorrang vor dem Interesse der Allgemeinheit an der Durchsetzung des Aufenthaltsrechts erhält.¹⁵⁸

5.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Umsetzung von EU-Richtlinien zur Bekämpfung der irregulären Migration

Die Bekämpfung der irregulären Einwanderung ist ein wesentliches Element der nationalen Einwanderungspolitik und der Zusammenarbeit mit anderen EU-Mitgliedstaaten, Herkunfts- und Transitstaaten. Eine besondere Bedeutung wird der Unterbindung der (unerlaubten) Beschäftigung unerlaubt aufhältiger Personen und der Umsetzung der Rückführungs politik beigemessen. Die sogenannte Sanktionsrichtlinie (2009/52/EG)¹⁵⁹ und die sog. Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG)¹⁶⁰ wurden 2011 ins nationale Recht umgesetzt. Das entsprechende Gesetz ist am 26. November 2011 in Kraft getreten (vgl. Abschnitt 10.1).¹⁶¹

Entsprechend den Vorgaben der Richtlinie 2009/52/EG wird Ausländern, die von einem Arbeitgeber illegal beschäftigt wurden, künftig die Durchsetzung ihrer Vergütungsansprüche erleichtert. Es besteht die gesetzliche Vermutung, dass der Ausländer mindestens drei Monate beschäftigt worden ist, so dass ihm insoweit die für die Beschäftigung übliche Vergütung zusteht. Neben dem Arbeitgeber haften grundsätzlich alle beteiligten Unternehmer, in deren Auftrag der Arbeitgeber tätig ist, für die Vergütungsansprüche des illegal beschäftigten Ausländers.

154 Vgl. [Politikbericht 2009](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF, S. 17.

155 Vgl. „Humanität und Staatsräson auf Kollisionskurs: Der Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer“, Ergebnisse einer Studie für die Stiftung Mercator, SVR-Info April 2010, S. 5; Sinn, Annette, Axel Kreienbrink, Hans Dietrich von Loeffelholz (2006): „[Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland](#)“, Forschungsstudie 2005 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerkes, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

156 Vogel, Dita/Assner, Manuel (2010): Kinder ohne Aufenthaltsstatus – illegal im Land, legal in der Schule. Studie für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Februar 2010, Hamburg/Berlin, S. 26.

157 Vgl. BGBl I 2011 Nr. 59 vom 25. November 2011, S. 2258.

158 Basse, Sebastian/Burbaum, Ann-Marie/Richard, Corinna (2011): Das „zweite Richtlinienumsetzungsgesetz“ im Überblick, in: ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, S. 361–368, hier S. 367.

159 Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009 über [Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen](#).

160 Richtlinie 2008/115/EG vom 16. Dezember 2008 über [gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger](#).

161 BGBl. I 2011 Nr. 59 vom 25. November 2011, S. 2258ff.; vgl. dazu auch Abschnitt 10.1.

Visa-Informationssystem (VIS)

Das VIS der EU dient der Verbesserung der Durchführung der gemeinsamen Visumpolitik, der konsularischen Zusammenarbeit und der Konsultation zwischen zentralen Visumbehörden durch die Erleichterung des Datenaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten über Visumanträge und die damit verbundenen Entscheidungen. Unter anderem soll es dabei helfen, das Visumantragsverfahren zu vereinfachen, „Visum-Shopping“¹⁶² zu verhindern und zur Verhütung von Gefahren für die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten beizutragen. Im Rahmen des VIS sollen u. a. biometrische Daten von Antragstellern für die Erteilung von Schengen-Visa erhoben und verarbeitet werden. Im Zuge dessen wird sich das Antragsverfahren für Schengen-Visa vereinfachen; nach dem „one-stop principle“ werden Antragsteller künftig zur Beantragung und Abgabe von biometrischen Daten in der Regel nur noch bei einer Stelle einmal innerhalb von fünf Jahren persönlich bei der Visastelle erscheinen müssen. Das VIS wurde auf Grundlage der Entscheidung des Rates vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (2004/512/EG) und der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) geschaffen. Die Inbetriebnahme in der ersten Anwendungsregion Nordafrika erfolgte am 11. Oktober 2011.¹⁶³ Geplant ist eine weitere schrittweise Einführung nach Betriebsregionen („gradual regional roll-out“).

Das Bundesministerium des Innern hat das Bundesverwaltungsamt damit beauftragt, als zentrale Behörde eine Infrastruktur aufzubauen, die es deutschen Dienststellen ermöglicht, von der VIS-Anwendung Gebrauch zu machen. Ein Aufbaustab im Bundesverwaltungsamt koordiniert unter Federführung des BMI die Planungen zur nationalen Umsetzung des VIS und

steuert dessen technische Umsetzung; diese Aufbauarbeit wurde u. a. durch den EU-Außengrenzenfond unterstützt. Auf EU-Ebene übermittelt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen Fortschrittsbericht über die Entwicklung des VIS.¹⁶⁴

In Vorbereitung auf die Inbetriebnahme des VIS beteiligt sich Deutschland am EU-Pilotprojekt BIDEV II,¹⁶⁵ das unter der Schirmherrschaft der Europäischen Kommission durchgeführt wird. Dazu wurden an den Deutschen Botschaften in Damaskus (Syrien) und Ulan Bator (Mongolei) biometrische Daten (Lichtbild und Fingerabdrücke) von Visumantragstellern für Schengen-Visa erfasst und ausgewertet. Die Bundesregierung bewertete die dabei gesammelten Erfahrungen positiv.¹⁶⁶

5.2 Rückkehrmigration

5.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Rückführung und Rückkehrförderung sind integrale Bestandteile der deutschen Migrationssteuerung, wobei der freiwilligen Ausreise der Vorrang eingeräumt wird, da sie als die humanere und kostengünstigere Form der Rückkehr von ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen gilt. In den vergangenen Jahrzehnten hat die Bundesrepublik insgesamt mehr als 30 bilaterale Rückübernahmeabkommen abgeschlossen.¹⁶⁷

Im Bereich der freiwilligen Rückkehr verfügt Deutschland seit 1979 über das Programm zur freiwilligen Rückkehr („Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany“ / „Government Assisted Repatriation Programme“ oder REAG/GARP). Vorrangig an der Zielgruppe der abgelehnten Asylbe-

162 Unter „Visum-Shopping“ ist zu verstehen, dass der Antragsteller seinen Antrag bei der Visastelle stellt, bei der er die (vermeintlich) günstigsten Bedingungen vorfindet – etwa, was die Anzahl der vorzulegenden Dokumente, die Schnelligkeit oder die Praxis der Erteilung von Mehrjahresvisa betrifft.

163 Vgl. BT-Drs. 17/6223 vom 16. Juni 2011, S. 6; „Start des schengenweiten Visa-Informationssystems“, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 11. Oktober 2011.

164 Vgl. zuletzt für das Berichtsjahr 2010 KOM(2011) 346 endgültig.

165 BIDEV II steht für „BIometrics Data Experimented in Visas“ und geht auf eine französische Initiative zurück. Neben Deutschland beteiligen sich sieben EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, Österreich, Portugal und Spanien).

166 Vgl. BT-Drs. 17/6225 vom 16. Juni 2011, S. 4.

167 Eine Auflistung sämtlicher Rückübernahmeabkommen ist auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern veröffentlicht: <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151414/publicationFile/17366/RueckkehrFluechtlinge.pdf>.

werber orientiert, bietet das Programm Reisebeihilfen und Starthilfen zur Wiedereingliederung für Personen aus Staaten, die für Deutschland migrationspolitisch besonders bedeutsam sind. Die Höhe der Starthilfen ist abhängig vom Herkunftsland. Die Höhe der Fördersätze sowie die Liste der migrationspolitisch bedeutsamen Herkunftsstaaten werden jährlich vom Bundesministerium des Innern und den Bundesländern unter Berücksichtigung aktueller politischer Entwicklungen festgelegt. Um bessere Anreize zur freiwilligen Ausreise zu schaffen waren zu Jahresbeginn 2009 die Fördersätze erhöht worden (Verdoppelung der REAG-Reisebeihilfe und Erhöhung der GARP-Starthilfen je nach Zielstaat um 50% bzw. 60%). Seitdem beträgt die Reisebeihilfe 200 Euro für Erwachsene und 100 Euro für Kinder unter 12 Jahre; Starthilfen werden in Höhe von bis zu 750 Euro für Erwachsene und 375 Euro für Kinder unter 12 Jahre gewährt.

Des Weiteren begann am 1. Januar 2009 das befristete Rückkehr-Projekt „URA 2“ in der Republik Kosovo. Das Projekt wird vom Bund und den Bundesländern Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und – seit 2010 – Sachsen-Anhalt gefördert. Es zielt darauf ab, zurückkehrenden Personen eine Starthilfe bei der Wiedereingliederung zu bieten und eine nachhaltige Reintegration sicherzustellen. Daneben sollte das Rückkehrmanagement insgesamt weiter verbessert werden.

Im Rahmen der Projekte zur Unterstützung und Implementierung der Mobilitätspartnerschaft der EU mit Georgien ist die Bundesrepublik am Projekt „Targeted Initiative Georgia“ – „Support Reintegration of Georgian returning migrants and the implementation of EU-Georgia Readmission agreement“ beteiligt. Neben der Implementierung des Rückübernahme-Abkommens bildet die Rückführung und Reintegration von 1.800 Migranten den Schwerpunkt des Projektes. Im Rahmen seiner Verantwortung für eine der drei Hauptkomponenten des Projektes ist das BAMF für den Bereich der Reintegration der Rückkehrer zuständig und begann 2010 mit entsprechenden Vorbereitungen.

Das BAMF nimmt auch an dem EU-geförderten Projekt „Migration and Socio-Economic Development in the Western Balkans“ (MIDWEB) teil, dessen Schwerpunkte im Bereich des Migrationsmanagements und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten des westlichen Balkans liegen. Das Projekt unterstützt temporäre oder virtuelle Rückkehr von Hochqualifizierten, die

durch ihr Fachwissen einen Beitrag zur Entwicklung in den Westbalkanstaaten leisten können.

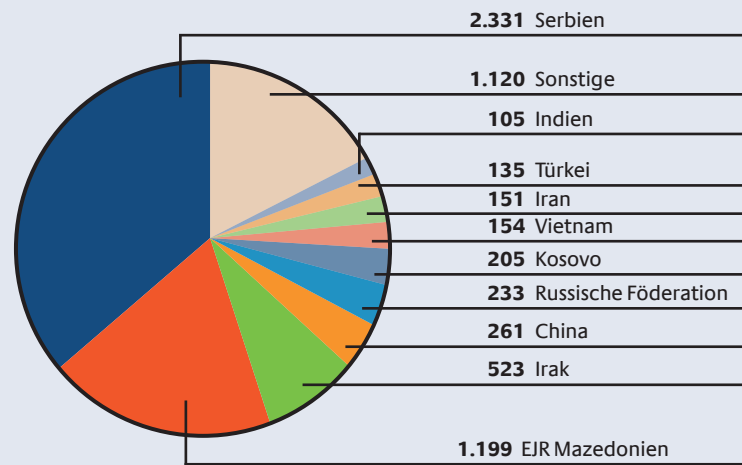
Weitere Projekte waren das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“, das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert wurde und ein Projekt zur Stärkung der Diaspora im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau. Das Projekt „Rückkehrende Fachkräfte“ unterstützte gezielt die berufliche Integration von rückkehrinteressierten Hochschulabsolventen und berufserfahrenen Fachkräften aus Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern, die sich in Deutschland beruflich qualifiziert haben. Im Rahmen des Projekts zur Stärkung der Diaspora bot eine gemeinsame Jobmesse zwischen Deutschland und der Republik Moldau den Unternehmen aus der Republik Moldau Gelegenheit, qualifizierte Arbeitssuchende mit Berufs- bzw. Ausbildungserfahrung in Deutschland kennenzulernen, was Anreize zur freiwilligen Rückkehr schuf.

5.2.2 Nationale Entwicklungen

Die Liste der migrationspolitisch bedeutsamen Herkunftsstaaten, die im Rahmen des Programms zur freiwilligen Rückkehr REAG/GARP besonders unterstützt werden, wurde angepasst. Neben Beförderungs- oder Benzinkosten und einer zusätzlichen Reisebeihilfe (200 Euro pro Erwachsenem/Jugendlichem und 100 Euro pro Kind unter zwölf Jahren) konnten im Jahr 2011 rückkehrende Staatsangehörige aus insgesamt 34 Ländern Starthilfen zur Wiedereingliederung vor Ort erhalten.¹⁶⁸ Keine Starthilfe und zusätzliche Reisebeihilfe erhielten Staatsangehörige aus Mazedonien, Montenegro und Serbien bzw. Bosnien-Herzegowina, sofern sie nach dem Datum der jeweiligen Visumfreiheit nach Deutschland eingereist sind (für Mazedonien, Montenegro, Serbien: 19.12.2009; für Bosnien-Herzegowina: 15.12.2010).

¹⁶⁸ Vgl. REAG-/GARP-Programm 2011, Projekt „Bundesweite finanzielle Unterstützung freiwilliger Rückkehrer/Innen“, Merkblatt für deutsche Behörden, Mitglieder der Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen, Zentrale Rückkehrberatungsstellen, Ausländerbeauftragte und den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)

Abbildung 3: Förderungsbewilligungen 2011 für das Programm REAG/GARP



Quelle: Internationale Organisation für Migration (2012): „Statistik zum REAG-Programm“, Genf.

Im Jahr 2011 wurden insgesamt 6.417 Förderungsbewilligungen zur freiwilligen Ausreise über das Programm REAG/GARP erteilt. Davon sind tatsächlich 6.319 Personen ausgereist. Dies bedeutet im Vergleich zum Vorjahr eine Zunahme um über 41 % (2010: 4.480 ausgereiste Personen mit REAG/GARP-Förderung). Abbildung 3 zeigt, dass das Gros der Bewilligungen auf Staatsangehörige Serbiens entfiel (absolut: 2.331, d. h. 36,3 % aller Bewilligungen) und auf die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (1.199, 18,7 %).¹⁶⁹ Weitere wichtige Gruppen unter den Rückkehrern waren Staatsangehörige Iraks (523; 8,2 %), Chinas (261; 4,1 %), der Russischen Föderation (233; 4,1 %) und der Republik Kosovo (205; 3,2 %).

Zielgerichtete Initiative Georgien

Am 17. März 2011 fand in Tiflis unter Beteiligung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, das als deutscher Projektpartner fungiert, eine Konferenz zum offiziellen Start der EU-finanzierten „Targeted Initiative“ für Georgien (vgl. Abschnitt 5.2) statt.¹⁷⁰ Eine Komponente des Projekts ist die soziale und wirt-

schaftliche Reintegration zurückkehrender Georgier aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder Drittstaaten. Das BAMF engagiert sich in dieser Projektkomponente durch den Einsatz eines Langzeitberaters. In Tiflis wurde ein Mobilitätszentrum eröffnet, in dem ein Team aus Sozialarbeitern und Psychologen für die Belange der Rückkehrer zur Verfügung steht. Neben der Gewährung von Soforthilfen kann bei Bedarf auch ein individueller Reintegrationsplan erstellt werden.

Umgang mit ausreisepflichtigen syrischen Staatsangehörigen

Vor dem Hintergrund der Lageentwicklung in Syrien hat das Bundesministerium des Innern im April 2011 den Ländern empfohlen, bis zur Klärung der Verhältnisse keine Abschiebungen nach Syrien vorzunehmen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sieht vor diesem Hintergrund vorläufig davon ab, Asylentscheidungen zum Herkunftsland Syrien zu treffen. Nach Angaben der Bundesländer wurden Rückführungen nach Syrien seit Ende April 2011 ausgesetzt.¹⁷¹ Im ersten Quartal waren bundesweit zehn Abschiebungen nach Syrien durchgeführt worden.¹⁷²

¹⁶⁹ Staatsangehörige dieser Länder, die nach dem 19. Dezember 2009 in die Bundesrepublik eingereist waren, konnten jedoch nur die Beförderungskosten oder die Benzinkosten i. H. v. bis zu 205 Euro erhalten.

¹⁷⁰ http://informedmigration.ge/en/index.php?news_tig (Zugriff am 24.02.2012).

¹⁷¹ Vgl. [BT-PlPr. 17/155](#) vom 26. Januar 2012, S. 18611A/B.

¹⁷² Vgl. [BT-Drs. 17/5679](#), S. 11f.

Am 8. Februar 2012 erließ Schleswig-Holstein einen expliziten Abschiebungsstopp nach § 60 a Abs. 1 AufenthG für syrische Staatsangehörige bis zunächst zum 7. August 2012. In Schleswig-Holstein hielten sich zum 31. Dezember 2011 insgesamt 132 ausreisepflichtige syrische Staatsangehörige auf. Sie werden aufgrund der Anordnung geduldet. Am 16. Februar 2012 verfügte auch Brandenburgs Innenminister einen zunächst bis zum 15. August 2012 geltenden Abschiebungsstopp für syrische Staatsangehörige. Tatsächlich haben jedoch nach Angaben des brandenburgischen Innenministeriums bereits seit 2011 keine Abschiebungen mehr nach Syrien stattgefunden.

5.2.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Umsetzung der Richtlinie 2008/115/EG über die gemeinsamen Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

Gemäß Richtlinie 2008/115/EG müssen die EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich gegen alle in ihrem Hoheitsgebiet unerlaubt aufhältigen Drittstaatsangehörigen eine Rückkehrentscheidung erlassen (Art. 6 Abs. 1). Da eine der Rückkehrentscheidung analoge Rechtsfigur im deutschen Aufenthaltsrecht nicht enthalten war, führte die Umsetzung der Richtlinie zu Änderungen. So stellt zukünftig in Fällen, in denen nach der Systematik des deutschen Rechts eine Ausreisepflicht durch einen Verwaltungsakt begründet wird, dieser Verwaltungsakt die Rückkehrentscheidung im Sinne der Richtlinie dar; entsteht die Ausreisepflicht kraft Gesetzes, übernimmt der bislang als Soll-Vorschrift im Aufenthaltsgesetz enthaltene Verwaltungsakt einer schriftlichen Abschiebungsandrohung die Funktion der Rückkehrentscheidung. Weitere wichtige Änderungen aufgrund der Richtlinie betrafen u.a. Ausreisefristen, Wiedereinreiseverbote und die Abschiebungshaft.¹⁷³

¹⁷³ Vgl. Basse, Sebastian et al. (2011): Das „zweite Richtlinienumsetzungsgesetz“ im Überblick, in: ZAR 11-12/2011, S. 364ff.

Unterstützung und praktische Kooperation im Rahmen der EU

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit anderen EU-Staaten beteiligt sich Deutschland regelmäßig an gemeinsamen Rückführungsflügen. Zum einen werden Flüge, die von anderen Staaten organisiert werden, zur Abschiebung von vollziehbar Ausreisepflichtigen genutzt. Zum anderen bietet Deutschland den anderen Mitgliedstaaten im Rahmen verfügbarer Kapazitäten die Teilnahme an Flügen unter deutscher Federführung an. Die Organisation und Durchführung gemeinsamer Rückführungsaktionen obliegt jeweils nationalen Stellen. Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX hat dabei den Auftrag zu überprüfen, dass die Bedingungen für koordinierte Rückführungsanstrengungen der Mitgliedstaaten eingehalten werden und übernimmt die Finanzierung der gemeinsamen Flüge. Im Jahr 2011 hat Deutschland mehrere gemeinsame Rückführungsflüge organisiert und sich an Flügen beteiligt, die u. a. von Österreich, Irland und Belgien federführend organisiert worden waren.¹⁷⁴

5.3 Maßnahmen gegen Menschenhandel

5.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Seit 1999 erstellt das Bundeskriminalamt (BKA) jedes Jahr ein „Bundeslagebild“ zum Thema Menschenhandel. Es enthält in gestraffter Form die jeweils aktuellen Erkenntnisse zu Lage und Entwicklung in den Bereichen Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sowie Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft. Bei Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (§ 232 StGB) und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) handelt es sich um unterschiedliche Deliktausprägungen, die auch hinsichtlich des Bekämpfungsansatzes (z. B. Verdachtsgewinnung und Beweisführung) differenziert betrachtet werden.

Im Berichtsjahr 2010 wurden 470 Ermittlungsverfahren mit insgesamt 730 Tatverdächtigen im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Aus-

¹⁷⁴ Vgl. [BT-Drs. 17/7288](#).

beutung abgeschlossen.¹⁷⁵ Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies einen Rückgang um 12 %. 610 Personen wurden als Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ermittelt, wobei es sich überwiegend um weibliche Opfer handelte (96 %). Wie in den Vorjahren waren die meisten Opfer deutscher (19,8 %), rumänischer (19,5 %) und bulgarischer Staatsangehörigkeit (18,9 %). Im Vergleich zum Vorjahr stammten aber deutlich mehr Opfer aus Ungarn: Waren 2009 noch 21 Personen ungarische Staatsangehörige (3,0 % aller Opfer), so wurden im Jahr 2010 mehr als doppelt so viele (53; 8,7 %) registriert. Dies ist jedoch auf ein umfangreiches Ermittlungsverfahren in Berlin zurückzuführen. Auch bei polnischen und nigerianischen Staatsangehörigen stiegen die Anteile im Vergleich zum Jahr 2009 deutlich. Mit 86 hielten sich rund 14 % der 610 Opfer unerlaubt in Deutschland auf, darunter 41 Opfer mit nigerianischer Staatsangehörigkeit und 10 Opfer aus anderen afrikanischen Staaten. Im Wesentlichen hat sich der Gesamttrend im Bereich Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung laut BKA in den vergangenen Jahren nur wenig verändert. Nach wie vor wird von einem erheblichen Dunkelfeld ausgegangen. Zu den größten Herausforderungen zählen die Schwierigkeiten bei der Identifizierung von Betroffenen und die Reaktion auf neue Tatbegehungen.

Nach § 25 Abs. 4a des Aufenthaltsgesetzes kann einem Ausländer, der Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft oder der Förderung des Menschenhandels wurde, für einen vorübergehenden Aufenthalt ein Aufenthaltstitel gewährt werden. Die Voraussetzungen dafür sind, dass die vorübergehende Anwesenheit des Ausländers bzw. der Ausländerin für die Durchführung eines Strafverfahrens als sachgerecht erachtet wird, dass er/sie jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat und er/sie seine/ihre Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen. Dies gilt auch für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer. Mit der Vorschrift wurde die „Opferschutzrichtlinie“ der EU vom 29. April 2004 umgesetzt. Die Vorschrift dient

dazu, den organisierten Menschenhandel zu bekämpfen; durch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Opfer sollen die Durchführung von Strafverfahren gegen Menschenhändler erleichtert und Anreize für die Kooperation von Opfern mit den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten geschaffen werden.¹⁷⁶ Am Stichtag 31. Dezember 2011 lebten 49 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 AufenthG gemäß der EU-Opferschutzrichtlinie in Deutschland.¹⁷⁷

Um die Bekämpfung, insbesondere des Frauenhandels, besser zu koordinieren, wurde in Deutschland eine „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel“ eingerichtet. Die Arbeitsgruppe unterbreitete 2009 einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur verstärkten Bekämpfung von Menschenhandel. Der Vorschlag soll umfassend und einheitlich die europäischen Standards erhöhen, die Unterstützung der Opfer verbessern sowie die Verfolgung der Täter verschärfen.¹⁷⁸

5.3.2 Nationale Entwicklungen

Arbeit der Parlamentsausschüsse

Im Deutschen Bundestag beschäftigten sich im Jahr 2011 sowohl der Rechtsausschuss als auch der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe intensiv mit dem Thema Menschenhandel. In einer nichtöffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses am 16. März 2011 plädierten Experten des Bundeskriminalamts, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), des US-Justizministeriums und der Nichtregierungsorganisation „Solidarity with Women in Distress“ (SOLWODI) für Reformen. Aufgrund der Veränderungen im Prostitutionsgewerbe, u. a. durch die EU-Osterweiterung, wurde die Prüfung der Einführung einer Erlaubnispflicht für alle Formen von Prostitutionsstätten sowie für die Vermittlung von Prostitutionsdienstleistungen angeregt. Außerdem solle der Opferschutz als staatliche Aufgabe anerkannt und entsprechend gefördert werden. Zur

¹⁷⁵ Vgl. hierzu und im Folgenden Bundeskriminalamt (2011): [Menschenhandel, Bundeslagebild 2010](#), Wiesbaden. Das Bundeslagebild zum Berichtsjahr 2011 war zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts noch nicht veröffentlicht.

¹⁷⁶ Vgl. Parusel, Bernd (2010): [Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland](#). Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN). Working Paper 30, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 23.

¹⁷⁷ Quelle: Ausländerzentralregister.

¹⁷⁸ Vgl. [BT-Drs. 16/13804](#) vom 20. Juli 2009, S. 2.

Verbesserung der Strafverfolgung wurde angeregt, Schwerpunktstaatsanwaltschaften einzurichten, die den Menschenhandel zielgerichtet bekämpfen können.¹⁷⁹

In einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe am 30. November 2011 stellten Experten der Zentralen Koordinierungs- und Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel (KOBRA), des Deutschen Instituts für Menschenrechte, des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF), der OSZE, der Hochschule der Polizei Hamburg und des Bundesweiten Koordinationskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK) die Problematik aus ihrer Sicht dar. Diskutiert wurde u. a. über eine Aufenthaltsperspektive für Opfer auch nach Abschluss des Strafverfahrens, den besseren Schutz von minderjährigen Opfern, eine einheitliche bundesweite Kooperation staatlicher und nichtstaatlicher Stellen in Anbetracht von Gesetzesunterschieden zwischen den Bundesländern sowie die verbesserte internationale Zusammenarbeit gegen das zunehmende Ausmaß transnational organisierter Kriminalität im Bereich des Menschenhandels. Vorgeschlagen wurde ferner, insbesondere minderjährige Opfer von Menschenhandel, etwa Kinder und Jugendliche, die als Drogenschmuggler eingesetzt werden, vor Strafverfolgung zu schützen sowie Menschenhandelsopfern für die Zeit nach Abschluss des Strafverfahrens eine Aufenthaltsperspektive aufgrund der erlittenen Straftat zu schaffen.¹⁸⁰

5.3.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Die Bundesregierung hat im Oktober 2011 ein Gesetz zum Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels in den Deutschen Bundestag eingebracht.¹⁸¹ Das Gesetz sieht vor, dass Bundestag und Bundesrat dem in Straßburg am 17. November 2005 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels zustimmen. Das Übereinkommen soll die Voraussetzungen

zur Bekämpfung des Menschenhandels insbesondere im europäischen Raum auf regionaler Ebene verbessern. Es wurde auf der Ebene des Europarats initiiert, da dieser als multilaterale Organisation mit regionalem Charakter sich in besonderer Weise zur Bekämpfung des Menschenhandels im regionalen Rahmen eignet. Das Abkommen soll die Voraussetzungen für nachhaltige Maßnahmen der Vertragsstaaten und für eine engere europäische Zusammenarbeit schaffen, etwa in den Bereichen Angleichung der Straftatbestände, effiziente Strafverfolgung auch über die Grenzen hinweg sowie guter Opfer- und Zeugenschutz.

In seiner am 23. September 2011 beschlossenen Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf weist der Bundesrat darauf hin, dass zugunsten des Schutzes der Opfer von Menschenhandel bereits die Richtlinie 2004/81/EG des Rates sowie die Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates erlassen wurden.¹⁸² Der Bundestag befasste sich am 20. Oktober 2011 mit dem Gesetzentwurf und beschloss dessen Überweisung an die parlamentarischen Fachausschüsse.¹⁸³ Eine abschließende Beratung fand im Jahr 2011 nicht mehr statt.

179 Vgl. „[Menschenhandel in den Griff bekommen – Opfern helfen](#)“, Rechtsausschuss (Anhörung), Berlin, 16.03.2011.

180 Vgl. „[Einblicke in einen globalisierten kriminellen Markt](#)“, Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (Öffentliche Anhörung), Berlin, 30.11.2011.

181 [BT-Drs. 17/7316](#) vom 17. Oktober 2011.

182 Die Richtlinie 2004/81/EG wurde bereits in deutsches Recht umgesetzt; für die Richtlinie 2011/36/EU läuft die Umsetzungsfrist bis zum 6. April 2013. In einer gesonderten Denkschrift wird seitens des Bundesrates darauf hingewiesen, dass die Regelungen des Übereinkommens bereits umfassend im nationalen deutschen Recht verwirklicht seien, sodass bei Ratifizierung keine Änderungen des deutschen Rechts, insbesondere des Strafrechts und Aufenthaltsrechts, erforderlich sind (BR-Drs. 466/11 vom 12. August 2011, S. 33ff.).

183 BT-PIPr. 17/133 vom 20. Oktober 2011, S. 15763B/C sowie 15871B–15878A.

6 Kontrolle der Grenzen

6.1 Kontrolle und Überwachung an den Außengrenzen

6.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Langfristig soll FRONTEX – unter Wahrung der nationalen Zuständigkeiten – auf europäischer Ebene zu einem Hauptakteur für die Koordination und das Management der EU-Außengrenzen ausgebaut werden. Dies wird unter anderem durch die 2011 erfolgten Änderungen der FRONTEX-Verordnung¹⁸⁴ erreicht. Dabei kommt der strikten Beachtung der Grund- und Menschenrechte, insbesondere der flüchtlingsrechtlichen Vorgaben, hohe Bedeutung zu. Deutschland hat ein großes Interesse, aktiv die Weiterentwicklung von FRONTEX mitzugestalten. In diesem Zusammenhang wird sich Deutschland auch weiterhin personell an gemeinsamen Einsätzen an den Außengrenzen der EU beteiligen sowie der Agentur technisches Gerät zur Verfügung stellen.

Seit am 21. Dezember 2007 die stationären Grenzkontrollen zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik sowie am 18. Dezember 2008 auch zwischen Deutschland und der Schweiz weggefallen sind, führt die Bundespolizei Außengrenzkontrollen nur noch an den internationalen Flughäfen sowie in den Seehäfen durch.

An den Landgrenzen wird der Wegfall der stationären Grenzkontrollen seitens der Bundespolizei durch lageabhängige, d. h. nicht-systematische Kontrollen im grenznahen Gebiet, kompensiert. Aufenthaltsrechtliche Kontrollen werden durch die Bundespolizei darüber hinaus auch auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes, in Zügen sowie an Seehäfen wahrgenommen. Der Grenzschutz beinhaltet die Verhinderung unerlaubter Einreisen von Ausländern, die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Schleu-

sungs-kriminalität und weiterer im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Kriminalität stehender Deliktfelder.

Nutzung moderner Technologien

Die Kontrolle der Außengrenzen wird entsprechend dem Schengener Grenzkodex und der von den Schengen-Staaten erarbeiteten „Besten Praktiken“ gewährleistet. In Deutschland sind moderne Dokumentenlese- und Dokumentenprüfgeräte im Einsatz, die eine effiziente Überprüfung der Dokumentenechtheit auf Basis optischer und digitaler Merkmale ermöglichen. Darüber hinaus werden in Deutschland ein Registrierte-Reisende-Programm (ABG – Automatisierte und Biometriegestützte Grenzkontrolle) und eine automatisierte Grenzkontrolle (EasyPASS) auf der Grundlage des ePasses erprobt (vgl. Abschnitt 4.3.2). Biometrisches Merkmal bei ABG ist das Bild der Augeniris und bei EasyPASS das im elektronischen Reisepass (ePass) und auch im neuen Personalausweis gespeicherte Gesichtsbild. Eine vorherige Registrierung entfällt daher bei EasyPASS. In Zukunft wird die Ausweitung des Einsatzes biometrischer Verfahren bei der Grenzkontrolle zusätzlich bei der Überprüfung der Identität von Dokumenteninhabern helfen (Visumkontrolle, Kontrolle von ePässen). Vor allem die Auslandsvertretungen und die Bundespolizei sind daneben an der nationalen Umsetzung des europäischen Visa-Informationssystems (VIS) beteiligt.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 vom 25. November 2011.

¹⁸⁵ Vgl. Parusel, Bernd/Schneider, Jan: [Visumpolitik als Migrationskanal](#). Die Auswirkungen der Visumvergabe auf die Steuerung der Zuwanderung. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk, Nürnberg 2011, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

6.1.2 Nationale Entwicklungen

Während die Grenzkontrollen an den Außengrenzen des Schengen-Raums nach EU-Recht erfolgen, richten sich die Verfahren an den nicht zum Schengen-Raum gehörenden EU-Außengrenzen nach dem nationalen Recht des jeweiligen Mitgliedstaats, wenn auch in den vom EU-Recht auferlegten Grenzen.¹⁸⁶ Da Deutschland Mitglied des Schengen-Raums ist, haben alle Aktivitäten und Maßnahmen im Bereich der Grenzkontrolle eine europäische Dimension. Entwicklungen im „nationalen Kontext“ sind daher nicht zu verzeichnen.

6.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Einheitliche Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige

In wesentlichen Teilen trat am 1. September 2011 ein Gesetz in Kraft, mit dem das deutsche Recht an die Verordnung (EG) Nr. 380/2008 des Rates vom 18. April 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige angepasst wurde.¹⁸⁷

Planungen für ein europäisches Einreise-/Ausreisensystem

Die Schaffung eines Einreise-/Ausreisensystems ist seitens der EU-Kommission bereits verschiedentlich skizziert worden – vor allem im Hinblick auf die Verhinderung der illegalen Einreise bzw. des Überziehens der im Visum erlaubten Aufenthaltsdauer („Overstaying“).¹⁸⁸ Ein solches System würde langfristig

die Erfassung aller Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen in die EU ermöglichen und somit zu jedem Zeitpunkt Informationen darüber liefern, welche Drittstaatsangehörigen sich innerhalb der EU aufhalten.

Im Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms¹⁸⁹ sowie im Arbeitsprogramm der Kommission für 2011 ist im Rahmen einer Initiative zu „intelligenten Grenzkontrollsystemen“ ein Gesetzesvorschlag zur Einrichtung des Einreise-/Ausreisensystems vorgesehen. Als Ziel wird u. a. formuliert, Daten zur Identifizierung und Erfassung illegaler Einwanderer, insbesondere von Personen, die sich länger als erlaubt in der Union aufhalten, zu gewinnen, und damit auch zur Abschreckung irregulärer Migranten sowie zur Aufrechterhaltung der Sicherheit beizutragen.¹⁹⁰ Ferner sehen der Aktionsplan und das Arbeitsprogramm einen Legislativakt für ein Registrierungsprogramm für Reisende vor, mit dem vorab überprüfte Vielreisende aus Drittländern in den Genuss eines erleichterten Grenzüberschritts an den EU-Außengrenzen kommen sollen. Im Oktober 2011 legte die EU-Kommission eine weitere Mitteilung über mögliche konkrete Handlungsoptionen und das weitere Vorgehen in diesem Bereich vor.¹⁹¹

In Deutschland hat der Bundesrat gemäß dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union zu der EU-Mitteilung über das Arbeitsprogramm der Kommission für 2011 Stellung genommen und den Legislativvorschlag zur elektronischen Datenerfassung der Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen über die EU-Außengrenzen begrüßt. Nach Ansicht des Bundesrats ermöglicht er eine bessere Bekämpfung

¹⁸⁶ Vgl. dazu den Schengen-Besitzstand gemäß Artikel 1 Absatz 2 des Beschlusses 1999/435/EG des Rates vom 20. Mai 1999, ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 1.

¹⁸⁷ Vgl. BGBl. I Nr. 17 vom 15. April 2011, S. 610; zu den Inhalten des Gesetzes vgl. Politikbericht 2010 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg, S. 47.; [Verordnung \(EG\) Nr. 380/2008](#) des Rates vom 18. April 2008 zur Änderung der [Verordnung \(EG\) Nr. 1030/2002](#) zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige angepasst wurde

¹⁸⁸ Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die [Verbesserung der Effizienz der europäischen Datenbanken im Bereich Justiz und Inneres und die Steigerung ihrer Interoperabilität sowie der Synergien zwischen ihnen](#), KOM(2005) 597 endgültig vom 24. November 2005, S. 10f. sowie Mitteilung der Kommission über [politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen](#), KOM(2006) 402 endgültig vom 19. Juli 2006, S. 6f.

¹⁸⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – [Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas - Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms](#), KOM(2010)171 endgültig vom 20. April 2010, S. 47.

¹⁹⁰ Vgl. Anhänge zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Arbeitsprogramm der Kommission für 2011“, KOM(2010) 623 endgültig, Teil II, vom 27. Oktober 2010, S. 6f.

¹⁹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, „Intelligente Grenzen: Optionen und weiteres Vorgehen“, KOM(2011) 680 endgültig vom 25. Oktober 2011, Brüssel.

des unerlaubten Aufenthalts sowie der organisierten Kriminalität innerhalb der EU. Angeregt wird indes, die Erhebung der personenbezogenen Daten nach den allgemein anerkannten Grundsätzen des Datenschutzes und der Datensicherheit erfolgen zu lassen.¹⁹²

Schengen-Governance

Auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates im Juni 2011 war eine Reform des Schengener Abkommens durch die Einführung einer Schutzklausel im Rahmen einer allgemeinen Beschlusszuständigkeit auf Unions-ebene diskutiert worden, die es ermöglichen sollte, im Ausnahmefall vorübergehend die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen zuzulassen, sofern ein Mitgliedstaat nicht mehr in der Lage ist, seine Verpflichtungen gemäß den Schengen-Vorschriften zu erfüllen.¹⁹³ Hintergrund war u. a. die Wiedereinführung von Zollkontrollen durch Dänemark sowie das Vorgehen Italiens im Hinblick auf die unerlaubte Einreise von Nordafrikanern, denen in zahlreichen Fällen aus humanitären Gründen ein bis zu sechs Monate gültiger Aufenthaltstitel erteilt wurde, der eine Weiterreise in andere Staaten des Schengen-Raumes ermöglichte. Da unter anderem die Innenminister von Deutschland, Frankreich und Spanien an der nationalen Souveränität im Rahmen der so genannten Schengen-Governance festhielten,¹⁹⁴ wurde die Übertragung von Kompetenzen an die Kommission zur Entscheidung über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen abgelehnt. Als Ergebnis des Rates der Justiz- und Innenminister vom 13. Dezember 2011 bleibt es

bei einer Entscheidungshoheit der Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Schengener Grenzkodex.¹⁹⁵

6.2 Zusammenarbeit im Bereich der Grenzkontrolle

6.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext Vertretungsvereinbarungen für die Visumerteilung in Drittländern

Deutschland vertritt im Rahmen von Vertretungsvereinbarungen die Schengenpartner Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Slowenien, Spanien und Ungarn in insgesamt 233 Fällen (an einigen Dienstorten werden mehrere Schengenpartner vertreten). Umgekehrt wird Deutschland an 26 Dienstorten von den Schengenpartnern Belgien, Frankreich, Italien, Niederlande, Norwegen, Portugal und Spanien vertreten. Die Vertretungsvereinbarungen sind in Anlage 28 zum Visakodex-Handbuch einzeln aufgeführt.

6.2.2 Nationale Entwicklungen

Wichtige Transit- und Herkunftsstaaten irregulärer Migration unterstützt die Bundesrepublik mit bilateraler Ausbildungs- und Ausstattungshilfe. Zur Fortentwicklung der Zusammenarbeit mit Polen befindet sich derzeit eine Absichtserklärung über ein Pilotprojekt „Gemeinsame deutsch-polnische, gemischt besetzte Dienststellen“ in Abstimmung.

¹⁹² BR-Drs. 693/10 (Beschluss) vom 10. Februar 2011, S. 7.

¹⁹³ Vgl. ebd.: 354f. sowie Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23./24. Juni 2011, Dok.-Nr. EUCO 23/11, Brüssel, S. 8. Die Europäische Kommission hatte daraufhin einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen vorgelegt, wonach sich die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen grundsätzlich auf einen Beschluss der EU-Kommission nach vorheriger Konsultation mit dem vorschlagenden Mitgliedstaat hätte stützen sollen; vgl. KOM(2011) 560 endgültig vom 16. September 2011, Brüssel.

¹⁹⁴ Vgl. „Innenminister von Deutschland, Frankreich und Spanien halten an nationaler Souveränität bei Grenzkontrollen fest“, PM des Bundesministeriums des Innern vom 13. September 2011.

¹⁹⁵ Vgl. Council of the European Union, Note from the Presidency to the Council / Mixed Committee at ministerial level, Dok.-Nr. 18196/1/11, 9 December 2011, Brussels (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances – State of play) sowie Press Release 3135th Council meeting Justice and Home Affairs, Dok.-Nr. 18498/11, 13–14 December 2011, Brussels.

6.2.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Deutsche Beteiligung an Maßnahmen der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX

Das bisherige Engagement Deutschlands in Bezug auf die Einrichtung der Agentur und ihrer Tätigkeiten beruht auf der Überzeugung, dass mit den erfolgten Schengenerweiterungen und den damit eingeschränkten Möglichkeiten Deutschlands, seine eigenen Binnengrenzen zu kontrollieren, ein effektiver Schutz der gemeinsamen Außengrenzen nur möglich ist, wenn eine überstaatliche, europäische Koordinierung und Kontrolle und über diese auch weiter deutscher Einfluss auf die neuen Außengrenzen erfolgt.

Daher war und ist es unverändert weiterhin das Ziel Deutschlands, durch politische, grenzpolizeiliche und technische Unterstützung bzw. Beteiligung und Einflussnahme die Agentur zu höchstmöglicher Effektivität und Effizienz zu führen. Die Tätigkeit der Agentur wird als Ausgleichsmaßnahme für den Wegfall systematischer Grenzkontrollen im Binnenraum angesehen. Ihr Beitrag zum wirksamen Außengrenzschutz als Bestandteil der Inneren Sicherheit liegt daher angesichts der geopolitischen Lage Deutschlands somit auch im deutschen Interesse.

Deutschland stellt der Grenzschutzagentur FRONTEX im Rahmen des Technischen Zentralregisters CRATE ausgewählte Führungs- und Einsatzmittel zur Verfügung. Mit Beamten der Bundespolizei beteiligt sich Deutschland an gemeinsamen Maßnahmen, sogenannte „Joint Operations“. Im Jahr 2011 unterstützte die Bundesrepublik u. a. das Projekt „Focal Points Landborder“ (Datensammlung, periodische Entsendung von Beamten und Plattform zur Koordination der operationellen Zusammenarbeit an den Brennpunkten der Außengrenzen) und das Programm „Poseidon“ (Koordinierte polizeiliche Maßnahmen zur Verhinderung der irregulären Migration über die Land- und Seeaußengrenzen zur Türkei).¹⁹⁶ Aufgrund ihres höheren Einsatzwertes werden längerfristige Entsendungen an Brennpunktdienststellen (Focal Points) von der Bundespolizei favorisiert. Vor allem an den südöstlichen Außengrenzen der EU beteiligte sich Deutschland mit zahlreichem Personal an der Über-

wachung der EU/Schengen-Außengrenze. So waren zum Stichtag 19. September 2011 in Griechenland im Rahmen der Joint Operations „Poseidon Land 2011“, „Focal Point Land“ und „Poseidon Sea 2011“ sowie im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit 14 Polizeibeamte der Bundespolizei in Griechenland eingesetzt; darüber hinaus waren in der FRONTEX-Zentrale in Warschau acht Beamte der Bundespolizei als entsandte nationale Sachverständige (Seconded National Experts) eingesetzt, zwei weitere Bundespolizisten waren als „Temporary Agents“ befristet bei FRONTEX beschäftigt.¹⁹⁷ Darüber hinaus ist die Bundespolizei an zahlreichen Forschungs- und Entwicklungsprojekten der Agentur beteiligt, die sich mit Fragen aus dem Bereich der Grenzschutztechnologie befassen.

Wesentliche Neuerungen seit Änderung der Verordnung (EG) 2007/2004 (FRONTEX Verordnung)

Vor dem Hintergrund durchgeführter Evaluationen und praktischer Erfahrungen wurde die FRONTEX-Verordnung durch die „Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlament vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“ angepasst und erweitert. Die Änderungen sind am 12. Dezember 2012 in Kraft getreten.

Ziel der Neuregelungen ist ein klar definiertes und ordnungsgemäßes Funktionieren der Agentur in den nächsten Jahren durch die Präzisierung ihres Mandats und die Behebung festgestellter Schwachpunkte. Neben geringfügigen Änderungen verwaltungstechnischer Art modifiziert die aktuelle Regelung auch Kernbereiche der Aufgaben der Agentur mit teilweise signifikanten Auswirkungen auf die zukünftige Zusammenarbeit der Bundespolizei mit FRONTEX. Für die Zusammenarbeit wesentliche Änderungen betreffen insbesondere:

¹⁹⁶ Eine tabellarische Übersicht zu den gemeinsamen FRONTEX-Operationen unter deutscher Beteiligung findet sich im Anhang.

¹⁹⁷ Vgl. [BT-Drs. 17/7210](#) vom 28. September 2011, S. 3.

- Entsendung von FRONTEX-eigenen Verbindungsbeamten in Drittstaaten.¹⁹⁸
- Modifikationen der Mechanismen zur Entsendung von Einsatzpersonal.
- Leasing und Beschaffung FRONTEX-eigener Führungs- und Einsatzmittel, Verbesserung der Verfügbarkeit von Einsatzmitteln.
- Risikoanalysen zur Bewertung der Kapazitäten, die den Mitgliedsstaaten zur Bewältigung von Gefahren und Belastungen zur Verfügung stehen.
- Verarbeitung personenbezogener Daten für die Erstellung von Risikoanalysen bzw. zur Weiterleitung an Europol sowie für Rückführungsoperationen

„Operation Migration, Traffic and Security“ (MITRAS)

Deutschland beteiligte sich an der koordinierten Operation MITRAS („Migration, Traffic and Security“) zur Bekämpfung illegaler Migration während der ungarischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2011. Hierbei wurden unter Beteiligung von 22 EU-Staaten zielgerichtet eine Woche lang im Rahmen der allgemeinen Dienstausbübung der mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden in diesen Staaten Personen ohne regulären Aufenthaltsstatus festgestellt, die eine Schengen-Grenze überquert hatten. Im Rahmen der Operation wurden durch die Bundespolizei auf den Hauptverkehrsrouten (grenzüberschreitende Bundesautobahnen sowie Bahn- und Flugverbindungen) 346 unerlaubt eingereiste Personen festgestellt, wobei die Kontrollaktivitäten in diesem Zeitraum verstärkt wurden. Insgesamt wurden bei allen beteiligten EU-Staaten rund 2.000 Personen festgestellt.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Im Rahmen der Kooperation mit Drittstaaten wird Frontex nun auch eigene Verbindungsbeamte in Drittstaaten entsenden können. Die Entsendung bewegt sich dabei im außenpolitischen Rahmen der EU Nachbarschaftspolitik und ist auf Staaten beschränkt, in denen die grenzpolizeiliche Aufgabenwahrnehmung Mindestmensenrechtsstandards erfüllt.

¹⁹⁹ Vgl. „Neue Kooperationen und Projekte europäischer Polizeien“, *BT-Drs. 17/7018* vom 20. September 2011, S. 5f. sowie Angaben der Bundespolizei im Rahmen eines Expertenworkshops am 30. Juni 2011.

7 Internationaler Schutz und Asyl

7.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Der Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen zählt zu den quantitativ bedeutendsten Aufenthaltszwecken in Deutschland. Die Voraussetzungen für die Aufnahme politisch Verfolgter sowie anderer Schutzsuchender sind in Art. 16a Grundgesetz, in den §§ 22-25 und 60 des Aufenthaltsgesetzes sowie im Asylverfahrensgesetz geregelt. Das BAMF entscheidet über die Asylanträge. Die Aufenthaltsregelung während und nach dem Abschluss des Asylverfahrens fällt in die Zuständigkeit der Ausländerbehörden der Bundesländer.

Seit 2005 ist die Aufnahme von Asylbewerbern und Schutzsuchenden in Deutschland stark von der Umsetzung von EU-Richtlinien und -Verordnungen in deutsches Recht geprägt. Nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005, das mit der Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgungsakteure bei der Prüfung der Flüchtlingsanerkennung bereits markante Änderungen einführt, wurde mit Umsetzung der sogenannten Richtlinie Aufenthaltsbedingungen (2003/9/EG), der Qualifikationsrichtlinie (2004/83/EG) und der Verfahrensrichtlinie (2005/85/EG) der EU in nationales Recht ein wesentlicher Schritt in Richtung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems vollzogen.

Trotz der Europäisierungswirkung des Zuwanderungs- und des Richtlinienumsetzungsgesetzes besteht in der Bundesrepublik eine Reihe von Formen der Schutzgewährung fort, die allein auf nationaler Rechtsgrundla-

ge erteilt werden. Sie stehen nicht in Konkurrenz zum europarechtlichen Schutzsystem, sondern ergänzen dieses.²⁰⁰

Die ergänzenden nationalen Vorschriften wurden in den vergangenen Jahren u. a. für unabhängig vom Asylsystem durchgeführte humanitäre Aufnahmeaktionen genutzt. Teilweise beziehen sich die unabhängig vom europäischen Schutzsystem bestehenden nationalen Regelungen aber auch auf den Umgang mit Ausländern aus Drittstaaten, die sich bereits in Deutschland aufhalten, aber nicht ausreisen bzw. abgeschoben werden können. Zu diesen Regelungen zählen beispielsweise die Duldung, die Altfallregelung für langjährig Geduldete, der „vorübergehende Aufenthalt“ und der Aufenthalt für vollziehbar ausreisepflichtige Personen.

Aus Sicht der in den letzten Jahren amtierenden Bundesregierungen ist eine gemeinsame Asyl- und Zuwanderungspolitik in der EU sinnvoll, damit die internationalen Migrationsbewegungen besser gesteuert, kontrolliert und verwaltet werden können. Die europäische Zusammenarbeit soll u. a. dazu dienen, eine Teilung der im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen entstehenden Lasten zu erreichen und Mehrfach-Asylanträge in verschiedenen EU-Staaten, illegale Einwanderung sowie missbräuchliche Inanspruchnahmen des Asylrechts zu verhindern.

Seit 1953 haben mehr als 3,2 Millionen Menschen in Deutschland einen Asylantrag gestellt, davon mehr als 2 Millionen seit 1990. Lediglich etwa ein Viertel der gestellten Asylanträge entfällt auf die ersten zwei

²⁰⁰ Vgl. Parusel, Bernd (2010): [Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland](#) Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN). Working Paper 30, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Drittel des Betrachtungszeitraumes (d.h. bis 1989). Der große Anteil (fast drei Viertel) aller Asylanträge wurde im vergleichsweise kurzen Zeitraum seit 1990 gestellt. Die meisten Anträge wurden im Jahr 1992 registriert (438.191). Seitdem war die Zahl der Asylanträge stark rückläufig. Nach einem Tiefststand von 19.164 Erst-antragstellern im Jahr 2007 zeigte sich seitdem wieder ein Anstieg der Zugangszahlen. Im Jahr 2010 wurden 41.330 Erstanträge erfasst. Im Vergleich zum Vorjahr (27.650) bedeutete dies einen Zuwachs um 49,5 %.

7.2 Nationale Entwicklungen

Entwicklung der Asylantragszahlen und der Entscheidungspraxis

Im Jahr 2011 wurden beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 45.740 Asylersanträge gestellt, 4.410 mehr als im Jahr 2010 (+10,7 %).²⁰¹ Die Asylbewerberzahlen stiegen dabei bereits das vierte Jahr in Folge an. Zu bemerken ist jedoch, dass der Anstieg sowohl absolut als auch prozentual geringer ausfällt als in den beiden Vorjahren (von 2009 auf 2010: 13.680, 49,5 %; von 2008 auf 2009: 6.285, 29,4 %). Wie Tabelle 3 zeigt, entfällt der Anstieg vor allem auf die Hauptherkunftsländer Afghanistan (Zuwachs von 31,5 % zum Vorjahr), Iran (35,4 %) und Syrien (76,8 %). Besonders stark fiel der Anstieg bei pakistanischen Asylbewerbern mit 202,4 % aus. Weitestgehend unverändert waren Asylbewerbungen von irakischen (5,0 %) und serbischen Staatsangehörigen (-8,0 %). Stark rückläufig sind dagegen die Zahlen mazedonischer Asylbewerber (-54,2 %).²⁰²

Die Hauptherkunftsländer der Asylantragsteller des Jahres 2011 waren Afghanistan (7.765), Irak (5.830), Serbien (4.580), Iran (3.350), Syrien (2.635), Pakistan (2.540), die Russische Föderation (1.690), Türkei (1.580), Kosovo (1.395) und Mazedonien (1.130).²⁰³

Hinsichtlich der Anerkennungsquote blieb die Gesamtschutzquote gegenüber dem Vorjahr weitestgehend konstant. Diese fiel zwar von 36,4 % im Jahr 2009 auf 23,0 % im Jahr 2010, blieb dann aber für das Jahr 2011 bei 24,0 % weitgehend stabil.²⁰⁴ Auch die absoluten Zahlen blieben gegenüber dem Vorjahr weitestgehend konstant: So wurden im Jahr 2011 7.100 Personen als asylberechtigt nach Art. 16a GG bzw. als Flüchtlinge gemäß der Genfer Konvention anerkannt (2010: 7.755) und 2.575 Personen erhielten subsidiären bzw. humanitären Schutz (2010: 2.690).²⁰⁵ Die Gesamtschutzquote lag damit leicht über der des Vorjahres, aber immer noch niedriger als in den Jahren 2009, 2008 und 2007. Der Rückgang der Schutzquote gegenüber diesen Jahren erklärt sich mit den hohen Entscheidungszahlen zu den Hauptherkunftsländern Serbien und Mazedonien, bei denen die Schutzquote unter 1 % liegt.

Hinsichtlich der wichtigsten Herkunftsländer war die Schutzquote im Jahr 2011 bei Asylsuchenden aus dem Irak (55,3 %), Iran (54,6 %) und Syrien (43,7 %) am höchsten. Bei allen drei Herkunftsländern wird zu einem Großteil Flüchtlingsschutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt, während subsidiärer Schutz nur eine geringe Rolle spielt. Aufgrund der ungeklärten Lage in Syrien hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Jahr 2011 ablehnende Sachentscheidungen über Asylverfahren zum Herkunftsland Syrien ausgesetzt.²⁰⁶ Nach einer Empfehlung des Bundesinnenministeriums haben die Länder aufgrund der humanitären Lage Abschiebungen nach Syrien vorerst ausgesetzt.²⁰⁷

204 Die Zahlen zur Schutzgewährung wurden der Eurostat-Datenbank entnommen, um eine EU-weite Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Dadurch ergeben sich leichte Abweichungen gegenüber dem EMN Politikbericht 2010, dem die statistischen Angaben des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zugrunde liegen.

205 Das nationale Recht definiert den subsidiären Schutz großzügiger als die Qualifikationsrichtlinie. Den Angaben hier liegt die Definition der Qualifikationsrichtlinie zugrunde. Die Differenz zwischen subsidiärem Schutz nach europäischem Recht und subsidiärem Schutz nach deutschem Recht wird bei Eurostat als humanitäre Schutzgewährung erfasst; vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011): „[Bundesamt in Zahlen 2010](#)“, Nürnberg, S. 30.

206 „Weit weg vom Folterknast“, Süddeutsche Zeitung vom 26. Oktober 2011, S. 6.

207 „Ministerium: weiterhin keine Abschiebungen nach Syrien“, dpa vom 3. August 2011.

201 Statistische Amt der Europäischen Union (2012): „Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht Jährliche aggregierte Daten“, Luxemburg; eigene Berechnungen.

202 Ibid.

203 Ibid.

Veränderungen haben sich 2011 bei der Rechtsprechung zur Identitätsfeststellung von Flüchtlingen ergeben: Asylbewerber, die ihre Fingerkuppen manipuliert haben, so dass ihre Fingerabdrücke nicht abgenommen werden können, müssen mit der Einstellung ihres Asylverfahrens sowie ihrer Ausweisung rechnen, wenn sie nicht erneut zur Abgabe der Fingerabdrücke vorstellig werden. Allerdings hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 13.09.2011 (20 B 11.30220) entschieden, dass der Ausländer mit der Aufforderung zum Betreiben des Asylverfahrens nur zu einer Mitwirkungshandlung verpflichtet werden könne, die eine hinreichende Stütze im Gesetz finde. Beschränke sich das Gesetz auf eine Duldungspflicht des Asylbewerbers, so sei es dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge grundsätzlich verwehrt, durch behördliche Verfügung über eine Konkretisierung hinaus gehende Mitwirkungshandlungen zu fordern und diese bei Unterbleiben mit einer Verfahrenseinstellung zu sanktionieren. Gegen dieses Urteil geht das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit der zugelassenen Revision beim Bundesverwaltungsgericht vor.

Bei den Leistungen für Asylsuchende zeichneten sich erste Auswirkungen eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu den Regelleistungen nach Sozialgesetzbuch (SGB II) ab (BVerfG 1 BvL 1/09 vom 09.02.2010). Aufgrund dieses Urteils legte die Bundesregierung die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung zu. Bereits vor dem Abschluss dieses Verfahrens bestätigte jedoch das Sozialgericht Mannheim den Anspruch eines Flüchtlings auf einen höheren Satz.²⁰⁸

208 „[Sozialleistungen für Asylbewerber. Unrühmliche Hängepartie zur Lasten der Ärmsten](#)“, Legal Tribune Online vom 16. August 2011.

Resettlement-Programm des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR)

Bereits 2010 erklärte sich Deutschland im Rahmen eines humanitären Aufnahmeverfahrens bereit, in besonderen Einzelfällen iranischen Flüchtlingen, die von der massiven Repression gegen die Oppositionsbewegung im Iran Schutz bedurften, aufzunehmen. Der Schwerpunkt des deutschen Engagements liegt dabei auf der Aufnahme iranischer Flüchtlinge aus der Türkei. Seit 2010 sind bereits über 50 Flüchtlinge nach Deutschland eingereist. Darüber hinaus sprach sich die IMK im Dezember 2011 dafür aus, in den nächsten drei Jahren jährlich jeweils 300 Flüchtlinge aufnehmen.²⁰⁹

Internationale Zusammenarbeit

Im Jahr 2011 stellte die Bundesregierung 8 Millionen Euro zur Bewältigung der Flüchtlingssituation in Nordafrika zur Verfügung. Schwerpunkt war dabei die Versorgung und Evakuierung von Flüchtlingen.²¹⁰

Situation in den Ländern

Bei den Regelungen zum Wohnort und zur Unterbringung von Flüchtlingen kam es 2011 in einigen Bundesländern zu Änderungen. Folgende Bundesländer haben 2011 die Regelungen zur räumlichen Beschränkung von Asylbewerbern (Residenzpflicht),²¹¹ die nicht mehr in der Aufnahmeeinrichtung wohnpflichtig sind, getroffen: Mecklenburg-Vorpommern (Verordnung vom 20. Dezember 2011), Sachsen-Anhalt (Verordnung, vom 15. März 2011), Niedersachsen (Verordnung vom 13. September 2011), Sachsen (Verordnung vom 17. Januar, gilt aber nur für Geduldete, nicht aber für Asylsuchende) und Schleswig-Holstein (Verordnung vom 5. April 2011). Thüringen (Verordnung vom 17. Mai 2011) hat das Aufenthaltsrecht für Asylbewerber,

209 [Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 193. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 08./09.12.2011 in Wiesbaden](#); siehe auch [BT-Drs. 17/8562](#) vom 07. Februar 2012.

210 Vgl. [BT-Drs. 17/6431](#) vom 1. Juli 2011.

211 Die Residenzpflicht ist eine Auflage für in Deutschland lebende Ausländer, insbesondere für Asylbewerber und Geduldete. Sie verpflichtet die Betroffenen, sich nur in dem von der zuständigen Behörde festgelegten Bereich aufzuhalten.

Tabelle 3: Asylerstanträge in den Jahren 2011 und 2010, Hauptherkunftsländer, gerundete Zahlen*

Nr.	Land	2011	2010	Veränderung in %	Veränderung absolut
	Insgesamt	45.740	41.330	10,7	4.410
1.	Afghanistan	7.765	5.905	31,5	1.860
2.	Irak	5.830	5.555	5,0	275
3.	Serbien	4.580	4.980	-8,0	-400
4.	Iran	3.350	2.475	35,4	875
5.	Syrien	2.635	1.490	76,8	1.145
6.	Pakistan	2.540	840	202,4	1.700
7.	Russland	1.690	1.200	40,8	490
8.	Türkei	1.580	1.340	17,9	240
9.	Kosovo	1.395	1.615	-13,6	-220
10.	Mazedonien	1.130	2.465	-54,2	-1.335

* Die Reihenfolge richtet sich nach den im Jahr 2011 zehn quantitativ bedeutsamsten Herkunftsländern.

Quelle: Statistische Amt der Europäischen Union (2012): „Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht Jährliche aggregierte Daten“, Luxemburg; eigene Berechnungen.

die nicht mehr in der Aufnahmeeinrichtung wohnpflichtig sind, auf festgelegte angrenzende Ausländerbehördenbezirke ausgeweitet.²¹²

In Bayern dürfen Asylsuchende mit Familien, deren Verfahren erstinstanzlich entschieden wurde, die Gemeinschaftsunterkünfte verlassen und eigene Wohnungen beziehen. Diese Lockerung betrifft auch abgelehnte Asylsuchende, für die Abschiebebehinderung festgestellt wurden.²¹³

Im November 2011 sprach sich der Sozialminister

Brandenburgs für Bargeldleistungen für Asylbewerber anstelle von Sachleistungen aus. Die meisten Landkreise in Brandenburg verzichten auf die Ausgabe von Sachleistungen und Gutscheinen.²¹⁴

7.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Asylbewerber aus Serbien und Mazedonien

Nach dem Wegfall der Visumpflicht für Staatsangehörige der Länder Mazedonien, Montenegro und Serbien am 19. Dezember 2009 stieg im Jahr 2010 die Zahl der Asylerstanträge von Personen aus Serbien und Mazedonien in Deutschland deutlich an. Zwar konnte 2011 für Mazedonien ein Rückgang der Asylbewerberzahlen von über 50 % registriert werden, dennoch hat sich die Zahl der Asylerstanträge mazedonischer Staatsbürger im Vergleich zum Jahr 2009, also vor Abschaffung der Visumpflicht, immer noch mehr als verzehnfacht (Serbien: fast verachtfacht). Als Reaktion auf diesen Anstieg wurde die Auszahlung von Geldern zur Förderung der freiwilligen Rückkehr aus den Mitteln

212 Vgl. z. B. „Landesregierung hebt Residenzpflicht für Asylbewerber und ehemalige Asylbewerber mit Duldung in Mecklenburg-Vorpommern auf“, Pressemitteilung, Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern vom 20. Dezember 2011; „Dauerhaft statt immer befristet“, Frankfurter Rundschau vom 21. Dezember 2011; „Niedersachsen lockert Asylbestimmungen“, Frankfurter Rundschau vom 14. September 2011; [„Neue Regeln zur Residenzpflicht“](#), Pressemitteilung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 17.01.2011; [„Räumliche Beschränkung wird aufgehoben“](#), Pressemitteilung, Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt vom 15. März 2011; [„Aufhebung der Residenzpflicht“](#), Pressemitteilung, Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration des Landes Schleswig-Holstein vom 5. April 2011; [„Bewegungsraum erweitert“](#), Pressemitteilung, Innenministerium Freistaat Thüringen vom 17. Mai 2011.

213 „Leid von Kindern in Sammelunterkünften gelindert“, Nürnberger Nachrichten vom 3. August 2011.

214 [„Asylbewerber sollen Bargeld statt Gutscheine erhalten“](#), Pressemitteilung des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Familien Brandenburg vom 4. November 2011.

des Programms REAG/GARP²¹⁵ für Staatsbürger dieser Länder, die nach der Einführung der Visumsfreiheit am 19. Dezember 2009 eingereist sind, ausgesetzt. Neben der Streichung dieser unbeabsichtigten finanziellen Anreize wird mittlerweile im Rat der Europäischen Union über Möglichkeiten zur Aussetzung der Visafreiheit diskutiert, mit der auf Anstiege der Asylbewerberzahlen aus Ländern, die nicht der Visumpflicht unterliegen, reagiert werden soll.²¹⁶

Die serbische Regierung hat verschiedene Maßnahmen zur Eindämmung des Missbrauchs der Visumsfreiheit bzw. zur Sicherung der erlangten Reisefreiheit angekündigt bzw. im Laufe des Jahres 2011 ergriffen. Dazu gehören die Gründung einer Interministeriellen Kommission zum Monitoring der Visumsfreiheit, die Bekämpfung der Dokumentenfälschung, eine Überprüfung von Reiseagenturen und polizeiliche Ermittlungen gegen Schleuser, verstärkte Grenzkontrollen an der ungarischen und kroatischen Grenze, die Durchführung von Medienkampagnen, verbesserte Zusammenarbeit mit Transitstaaten sowie Anstrengungen zur Verbesserung der Lage der Minderheiten.

Anlässlich eines Gesprächs mit dem Stellvertretenden Premierminister und Innenminister der Republik Serbien, Ivica Dačić, Ende März 2011 in Belgrad erklärte der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, Ole Schröder, die Bundesregierung begrüße die von Serbien ergriffenen Maßnahmen zur Vermeidung des Missbrauchs der Visumsfreiheit; Deutschland werde Serbien bei seinen Anstrengungen auch in Zukunft in geeigneter Weise unterstützen.²¹⁷

215 Reintegration and Emigration for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme (vgl. auch EMN Politikbericht 2011).

216 „II-Rat in Brüssel: die Reform des Schengen-Systems im Fokus der EU-Innenpolitiker“, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 19. Dezember 2011.

217 „Parl. Staatssekretär Schröder auf Auslandsreise in Serbien“, Kurzmeldung des Bundesministeriums des Innern vom 28. März 2011: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2011/03/PSStS_Belgrad.html?nn=366856.

Aussetzung von Überstellungen nach Griechenland

Am 28. November 2011 verlängerte Bundesinnenminister Friedrich die Aussetzung der Überstellungen von Asylsuchenden nach Griechenland im Rahmen Dublinverfahrens um ein weiteres Jahr bis zum 12. Januar 2013.²¹⁸ Bereits seit dem 13. Januar 2011 macht Deutschland in Fällen, in denen Asylsuchende über Griechenland nach Deutschland eingereist sind, von seinem Selbsteintrittsrecht Gebrauch. Somit werden diese Asylverfahren in Deutschland durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchgeführt, obwohl aufgrund der Dublin-Verordnung Griechenland für das Asylverfahren zuständig wäre. Ziel der Aussetzung ist es, zur Konsolidierung des griechischen Asylsystems beizutragen. Da die Bundesregierung der Auffassung ist, dass es sich bei Griechenland nach wie vor um einen sicheren Drittstaat handelt, wurden die Überstellungen lediglich vorübergehend ausgesetzt. Bereits 2009 machte Deutschland bei 2.288 Übernahmeseuchen an Griechenland in 870 Fällen von seinem Selbsteintrittsrecht Gebrauch und führte lediglich 200 Überstellungen durch. 2010 stieg die Zahl der Selbsteintritte bereits auf 1.281 an bei 2.458 Übernahmeseuchen. Die Zahl tatsächlich erfolgter Überstellungen ging auf 55 zurück.²¹⁹ Mit der Aussetzung reagierte das Bundesministerium des Innern auch auf ein beim Bundesverfassungsgericht anhängiges Verfahren zur Überprüfung der Zulässigkeit von Überstellungen nach Griechenland.²²⁰

In diesem Zusammenhang erneuerte Deutschland auch seine Forderung an Griechenland, ausreichend Kapazitäten für die Durchführung von Asylverfahren zu schaffen, für eine Verbesserung der Situation in den Auffanglagern zu sorgen sowie die Grenzsicherungsmaßnahmen zu erhöhen.²²¹

218 Vgl. Entscheiderbrief 9/2011, 18. Jg., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 3f.

219 „Deutschland übt Selbsteintrittsrecht aus“, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 19. Januar 2011.

220 BVerfG, 2 BvR 2015/09 vom 25.1.2011, Absatz-Nr. (1 - 3).

221 „II-Rat in Luxemburg: Griechenland auch im Fokus der EU-Innenpolitiker“, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 2. November 2011.

Unterstützung für Griechenland durch das EASO

Neben der Entlastung Griechenlands durch den deutschen Selbsteintritt in Asylverfahren leistet Deutschland auch Unterstützung im Rahmen des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (European Asylum Support Office; EASO). Als Mitglieder der von EASO entsandten Asyl-Unterstützungsteams waren auch Mitarbeiter des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in insgesamt vier Einsätzen an den bisherigen Maßnahmen zum Aufbau eines adäquaten Asylverfahrens beteiligt. Schwerpunkte der Arbeit bildeten die Erstellung eines Einsatzplanes sowie die Erstellung von Richtlinien zum Verfahren für unbegleitete Minderjährige. Hintergrund dieser Maßnahme ist ein auf drei Jahre angelegter Aktionsplan, den Griechenland gemeinsam mit dem EASO vorgelegt hat, um den Flüchtlingsschutz zu verbessern. Unter anderem soll dadurch ein effizientes Erstaufnahmeverfahren gewährleistet sowie Aufnahmezentren und eine eigenständige Asylbehörde geschaffen werden.

Aufnahme afrikanischer Flüchtlinge aus Malta

Neben Griechenland erhielt auch Malta 2011 deutsche Unterstützung bei der Bewältigung der Aufnahme von Flüchtlingen. So nahm Deutschland 153 Personen mit afrikanischen Staatsangehörigkeiten auf, die aus Libyen nach Malta geflohen waren. Die Flüchtlinge stammen aus Somalia, Eritrea, Äthiopien und dem Sudan. Im Fokus der humanitären Aufnahmeaktion stehen insbesondere Familien und Alleinerziehende mit Neugeborenen und kleinen Kindern. Die Flüchtlinge wurden bereits auf Malta mit einer kulturellen Erstorientierung sowie mit ersten Eindrücken der deutschen Sprache auf ihr neues Leben in Deutschland vorbereitet. Bereits im Oktober 2010 hatte Deutschland im Rahmen des EU-Pilotprojekts zur innereuropäischen Umsiedlung von auf Malta gestrandeten Flüchtlingen (EUREMA) 102 afrikanische Flüchtlinge aus Malta aufgenommen. Aufgrund seiner geographischen Lage und Größe ist Malta besonders von den aktuellen Migrationsströmen aus Nordafrika über das Mittelmeer betroffen.

8 Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen

8.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Unbegleitete Minderjährige

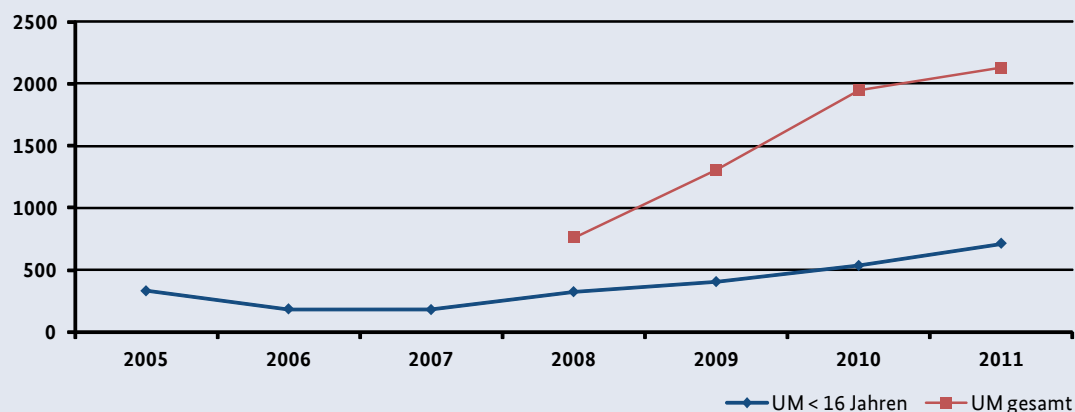
Unbegleitete Minderjährige (UM) kommen nach Deutschland, da sie vor Kriegshandlungen, Menschenrechtsverletzungen oder wirtschaftlicher Not fliehen und Schutz bzw. bessere Lebensumstände suchen. Manche verlieren ihre Angehörigen, andere werden auf der Flucht von ihren Eltern getrennt, wieder andere werden von ihren Familien nach Europa geschickt. Die Zahl der UM, die in Deutschland einen Asylantrag stellen, ist zwischen 2002 und 2007 zurückgegangen. Im Jahr 2002 beantragten 873 UM unter 16 Jahren Asyl beim BAMF. 2007 wurden lediglich 180 Anträge registriert. 2008 gab es erstmals wieder einen Anstieg auf 324 UM unter 16 Jahren. Zählt man auch die aufenthalts- und asylrechtlich „verfahrensfähigen“ 16- und

17-jährigen UM dazu (die ab dem Jahr 2008 statistisch erfasst wurden), so beantragten 2008 insgesamt 763 UM Asyl in Deutschland. 2009 lag die Zahl der Asylanträge stellenden UM bei 1.304 Personen. Von 2009 auf 2010 war ein erheblicher Anstieg von 49,4 % auf 1.948 zu verzeichnen. Von 2010 auf 2011 stieg die Zahl der Erstantragsteller auf 2.126; das war ein Anstieg um 9,14 % (siehe dazu Abbildung 4). Die fünf Hauptherkunftsländer 2011 waren Afghanistan (1.092 UM, +36 % zum Vorjahr), Irak (199, -0,5 %), Somalia (112, -56 %), Syrien (84, +47 %) und Äthiopien (57, +24 %).²²²

Die Gesamtschutzquote, d. h. Anzahl der Asylanerkennungen, der Gewährungen von Flüchtlingsschutz und der Feststellungen eines Abschiebeverbotes bezogen

²²² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012): „Statistiken Unbegleitete Minderjährige“, Nürnberg; eigene Berechnungen.

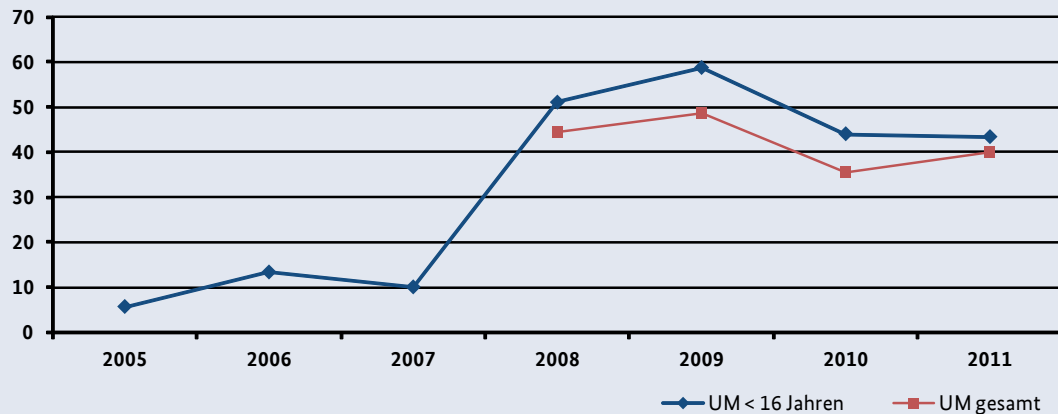
Abbildung 4: Unbegleitete Minderjährige, Erstantragsteller in Personen*



* Bis einschließlich 2007 werden 16- und 17-jährige Unbegleitete Minderjährige nicht statistisch erfasst.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012): „Statistiken Unbegleitete Minderjährige“, Nürnberg.

Abbildung 5: Gesamtschutzquote in %*



* Die Gesamtschutzquote besteht aus der Anzahl der Asylenerkennungen, der Gewährungen von Flüchtlingsschutz und der Feststellungen eines Abschiebungsverbotes bezogen auf die Gesamtzahl der Entscheidungen im betreffenden Zeitraum.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012): „Statistiken Unbegleitete Minderjährige“, Nürnberg.

auf die Gesamtzahl der Entscheidungen im betreffenden Zeitraum, von UM betrug im Jahr 2011 40 %; im Vorjahr waren es noch 36 %. Im Vergleich zu den Jahren 2008 (44 %) und 2009 (49 %) ist die Gesamtschutzquote gesunken. Beim Betrachten von Abbildung 5 fällt auf, dass sich die Gesamtschutzquoten für UM unter 16 Jahren sowie aller UM im Trend parallel entwickelt haben.

Auch die Anzahl der von der Bundespolizei festgestellten minderjährigen Alleinreisenden stieg von 2009 auf 2010 stark an: Im Jahr 2010 stellte die Bundespolizei 282 minderjährige Alleinreisende bis zum 16. Lebensjahr fest. Im Vergleich zum Vorjahr, in dem 173 Personen aufgegriffen wurden, bedeutet dies einen Zuwachs von 63 %; im Jahr 2008 wurden 174 minderjährige Alleinreisende bis zum 16. Lebensjahr festgestellt. Das Hauptherkunftsland war in allen drei Jahren Afghanistan. Im Jahr 2010 waren 155 der festgestellten minderjährigen Alleinreisenden Afghanen – knapp 60 % mehr als im Jahr 2009. 223 Die Steigerung der Feststellungen aus Afghanistan ist somit zu einem großen Teil für den Gesamtanstieg der festgestellten Alleinreisenden Minderjährigen von 2009 auf 2010 verantwortlich.

Die verschiedenen aufenthalts-, asyl- und sozialrechtlichen Maßnahmen und Verfahren, die im Zusammenhang mit der Einreise, der Aufnahme und einer eventuellen Rückkehr von UM zum Einsatz kommen, unterliegen aufgrund nationaler und internationaler Vorschriften zum Schutz von Kindern und Jugendlichen besonderen Anforderungen. Hinsichtlich der Einreise ist es beispielsweise von großer Bedeutung, dass alleinreisende Minderjährige von den Grenzbehörden als solche erkannt werden, so dass sie – wenn keine Zurückweisung bzw. Zurückschiebung angezeigt ist und sich keine Verwandten in der Bundesrepublik aufhalten – an das zuständige Jugendamt übergeben werden können, das dann die Inobhutnahme, die Bestellung eines Vormunds und eine adäquate Unterbringung zu veranlassen hat. Nach erfolgter Inobhutnahme kommt dem so genannten „Clearingverfahren“ eine wichtige Rolle zu. Es dient u. a. dazu, den individuellen Bedarf an Jugendhilfemaßnahmen zu ermitteln und zu prüfen, ob die in Obhut genommenen UM Verwandte in Deutschland oder einem anderen EU-Land haben und ob die Stellung eines Asylantrags sinnvoll erscheint. Bislang wird das „Clearingverfahren“, sofern es zur Verfügung steht, je nach Bundesland unterschiedlich gehandhabt. Das Asylverfahren folgt dagegen einheitlichen Kriterien. Im BAMF sind „sonderbeauftragte Asylentscheider“ benannt, die für den Umgang mit UM geschult sind. Sie sollen darauf achten, dass die Anhörung bei UM weniger formal verläuft als bei Volljährigen. Auch sind sie gehalten,

223 Vgl. [BT-Drs. 17/7433](#) vom 21. Oktober 2011.

auf die Bedürfnisse Minderjähriger besonders sensibel einzugehen.²²⁴

Personen mit Erkrankungen

Im Rahmen von Asylverfahren werden von den Antragstellern regelmäßig gesundheitliche Beeinträchtigungen vorgetragen. Das BAMF prüft in derartigen Fällen, ob wegen im Herkunftsland drohender Gefahren, insbesondere der Gefahr einer wesentlichen Gesundheitsverschlechterung eine Schutzgewährung in Betracht kommt. Abhängig vom Vortrag des Asylsuchenden kann eine Schutzgewährung in Form einer Asylanerkennung, über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder auch im Rahmen des subsidiären Schutzes erfolgen.

Die Mitarbeiter des BAMF sind selbst nicht dafür ausgebildet, Erkrankungen zu erkennen, da ihnen dafür das notwendige medizinische/psychologische Fachwissen fehlt. Für die Berücksichtigung von Erkrankungen in Asylverfahren ist eine nachvollziehbare Diagnose erforderlich. Nach Vorlage einer derartigen Diagnose besteht einzelfallbezogen die Möglichkeit, von Nachfragen beim Behandler bis hin zum Begutachtungsauftrag, den Sachverhalt soweit aufzuklären, dass eine abschließende Entscheidung, ob die Voraussetzungen für eine Schutzgewährung erfüllt sind, möglich ist. Um derartigen Verfahren gerecht zu werden und in der Anhörung sensibel reagieren zu können, gibt es seit 1996 Schulungen zur Sensibilisierung der Entscheider im Umgang mit vulnerablen Asylbewerbern.

²²⁴ Für weitere Informationen zum Umgang mit UM in Deutschland siehe Parusel, Bernd (2009): [Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland – Aufnahme, Rückkehr und Integration](#), Working Paper 26 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF; sowie Parusel, Bernd (2010): [Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – Aufnahme in Deutschland und Perspektiven für die EU](#), ZAR Heft 7/2010, S. 233 ff.

8.2 Nationale Entwicklungen

Zweites Richtlinienumsetzungsgesetz

Am 26. November ist das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex (das sogenannte zweite Richtlinienumsetzungsgesetz) in Kraft getreten.²²⁵ Damit wird u. a. die Richtlinie der EU über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (die sogenannte Rückführungsrichtlinie) umgesetzt.²²⁶

Das Gesetz ergänzt u. a. die bestehenden formellen und prozeduralen Garantien für rückkehrpflichtige Ausländer, führt für Einreise- und Aufenthaltsverbote eine Regelobergrenze von fünf Jahren ein und regelt den Vollzug der Abschiebungshaft. Konkret in Bezug auf UM legt das Gesetz z. B. fest, dass sich die Behörde vergewissern muss, dass der UM im Rückkehrstaat einem Mitglied seiner Familie, einer zur Personensorge berechtigten Person oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung übergeben wird.²²⁷

²²⁵ [Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex](#), Bundesgesetzblatt, Nr. 59 vom 25. November 2011, S. 2258.

²²⁶ [Richtlinie 2008/115/EG Des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger](#).

²²⁷ Für eine juristische Abhandlung des zweiten Richtlinienumsetzungsgesetzes vgl. Basse et al.(2011): „Das »zweite Richtlinienänderungsgesetz« im Überblick“, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 11/12/2011 Seiten 261 – 412.

9 Gesamtansatz zur Migrationsfrage

9.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

„Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ / „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“ (GAMM)

Der Europäische Rat verabschiedete im Dezember 2005, als Teil einer multidimensionalen Strategie, den als migrationspolitisches Gesamtkonzept zu verstehenden „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ (*Global Approach to Migration*).²²⁸ Dieser umfasst ein unterschiedenes Vorgehen gegen illegale Einwanderung bei gleichzeitiger Nutzung der Chancen legaler Migration sowie die stärkere Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik im Sinne der Bekämpfung von Migrationsursachen. Kernanliegen ist der partnerschaftliche politische Dialog und eine engere Kooperation mit Herkunfts- und Transitländern im Bereich der Migrationspolitik. Im „Stockholmer Programm“²²⁹ verpflichteten sich die Mitgliedstaaten 2009 zur Weiterentwicklung des Gesamtansatzes unter Wahrung der geografischen Ausgewogenheit. Der Hauptschwerpunkt soll auch künftig auf der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern in Afrika und Ost- und Südosteuropa liegen.

Als wichtigstes Instrument des Gesamtansatzes Migration wurden im Dezember 2007 EU-Mobilitätspartnerschaften initiiert. Dies sind politische Vereinbarungen, die Anreize für Drittstaaten insbesondere im Bereich legaler Migration/Entwicklung setzen und mit Verpflichtungen zur Kooperation bei Flüchtlingsschutz/Bekämpfung illegaler Migration kombinieren. Die

gemeinsamen Erklärungen der jeweiligen Mobilitätspartnerschaften enthalten als Annex Auflistungen der Teilnehmerstaaten und der jeweils ins Auge gefassten Maßnahmen.

Die ersten Pilot-Mobilitätspartnerschaften wurden im Juni 2008 am Rande einer Sitzung der Innen- und Justizminister der EU mit Moldau²³⁰ und Kap Verde²³¹ geschlossen; im November 2009 folgte Georgien²³². Deutschland ist aktiv an den Mobilitätspartnerschaften mit der Republik Moldau und Georgien beteiligt und bringt sich mit einer Reihe von Projekten und Maßnahmen in diese ein. Im Sinne der Förderung von zirkulärer Migration wurde im Rahmen dieser Mobilitätspartnerschaften die sogenannte *outward mobility* erleichtert. Für Staatsangehörige der Republik Moldau und Georgiens und künftig auch Armeniens (vgl. Abschnitt 9.2) mit legalem Aufenthaltstitel in Deutschland, besteht die Möglichkeit, Deutschland für mehr als die üblichen sechs Monate zu verlassen, ohne dass sie ihren Aufenthaltstitel verlieren.

Weitere Instrumente des Gesamtansatzes Migration sind im Überblick:

- Erstellung von Migrationsprofilen zur Gewinnung spezifischer Daten aus Drittstaaten
- Durchführung von Missionen in ausgewählte Drittstaaten entlang maßgeblicher Migrationsrouten, um Dialog- und Kooperationsmöglichkeiten vorbereitend für die Anwendung weiterer Instrumente des Gesamtansatzes auszuloten;

228 Vgl. Europäische Kommission (2012): [Cooperation with non-EU countries: the Global Approach to migration](#), Brüssel.

229 [Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger](#), Amtsblatt Nr. C 115 vom 04/05/2010 S. 1 – 38.

230 Vgl. [Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Moldova](#).

231 Vgl. [Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Cape Verde](#).

232 Vgl. [Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Georgia](#).

- Einrichtung von Kooperationsplattformen zur lokalen oder regionalen Koordination vorhandener oder geplanter Einzelinitiativen;
- Mobilitätspartnerschaften (s.o.).

Der „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ wurde im ersten Halbjahr 2011 bewertet; dies beinhaltete eine breit angelegte öffentliche Konsultation. Die Konsultation bestätigte den Nutzen des Gesamtansatzes, zeigte aber auch auf, dass der Gesamtansatz besser mit anderen Politikfeldern abgestimmt werden sollte sowie die thematischen und geografischen Politikfelder ausgewogener aufgeführt sein sollten. Die EU-Kommission veröffentlichte am 18. November 2011 in Reaktion auf diese Befunde eine Neuauflage des Gesamtansatzes: „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“ (GAMM).²³³ Der GAMM zielt auf eine stärkere Verzahnung mit der Außen- und Entwicklungspolitik ab sowie auf eine verbesserte Abstimmung mit den innenpolitischen Zielen der EU, besonders mit der Strategie Europa 2020 und der Beschäftigungs- und Bildungspolitik. Der neue Ansatz rückt zudem Mobilität und Visumpolitik in den Fokus und ergänzt die drei Säulen des Gesamtansatzes aus dem Jahr 2005 – legale Migration, irreguläre Migration und Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung – durch eine vierte Säule, die den internationalen Schutz und die externe Dimension der Asylpolitik betrifft.²³⁴

Prag Prozess

Eine Ministerkonferenz in Prag lancierte am 28. und 29. April 2009 den Prag Prozess: Ein politischer Prozess mit dem Ziel Migrationspartnerschaften zwischen den teilnehmenden Staaten der EU, dem Schengengebiet, Südost- und Osteuropa und Zentralasien – sowie der Türkei – zu fördern.²³⁵ Die Verwaltung des Prag Prozesses ist bei dem International Centre for Migration Poli-

cy Development (ICMPD)²³⁶ angesiedelt. Im Dezember 2010 übernahm Polen die Federführung des Prozesses von der Tschechischen Republik. Die Republik Weißrussland trat dem Prag Prozess im gleichen Monat bei. Das „Building Migration Partnerships“-Projekt (BMP-Projekt) wurde von Januar 2009 bis Juni 2011 durchgeführt. Die Fortführung erfolgt im Rahmen des Prag Prozesses unter dem vollständigen Titel: „The Prague Process: continuation for the Building Migration Partnerships dialogue“. Die Vorbereitungstreffen haben die inhaltliche Dimension des Prag Prozesses erweitert. Eigenständige Kooperationsbereiche stellen künftig die Themen Asyl und schutzbedürftige Gruppen dar.

9.2 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Mobilitätspartnerschaften

Die Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und Armenien wurde am 27. Oktober 2011 abgeschlossen. Sie soll Mobilität und Zusammenarbeit in Migrationsfragen zwischen der EU und Armenien stärken. Geplant sind verschiedene praktische Maßnahmen, die Armenien dabei unterstützen sollen, Migrationsströme zu bewältigen, Migranten und Rückkehrer zu informieren sowie zu integrieren und zu schützen. Zudem soll Armenien dabei geholfen werden, besser mit Fragen des Flüchtlingsschutzes sowie der Prävention und Reduzierung von illegaler Zuwanderung und des Menschenhandels umzugehen. Bis jetzt beteiligen sich neben der Bundesrepublik Deutschland neun weitere EU-Mitgliedstaaten²³⁷ und die Europäische Stiftung für Berufsbildung an der Mobilitätspartnerschaft mit Armenien.²³⁸ Die EU-Kommission strebt an, den Dialog und die operative Zusammenarbeit mit Ländern außerhalb der EU im Bereich Migration und Mobilität weiter voranzutreiben. So sollen Ländern in unmittelbarer Nachbarschaft der EU Mobilitätspartnerschaften angeboten werden,

²³³ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Gesamtansatz für Migration und Mobilität, Brüssel, KOM(2011) 743 endgültig.

²³⁴ Pressemitteilung, „Intensivere Zusammenarbeit und Mobilität als Kernstück der neuen EU-Migrationsstrategie, Europäische Kommission, 18. November 2011.

²³⁵ Vgl. Building Migration Partnerships, Joint Declaration.

²³⁶ Vgl. www.icmpd.org.

²³⁷ Belgien, Bulgarien, Frankreich, Italien, Niederlande, Polen, Rumänien, Schweden und die Tschechische Republik.

²³⁸ Vgl. Pressemitteilung, „Mehr Mobilität zwischen der EU und Armenien“, Europäische Kommission, 27. Oktober 2011.

z. B. Tunesien, Marokko und Ägypten.²³⁹ Die Bundesrepublik Deutschland unterstützt diesen Prozess.

Prag Prozess

Die zweite Ministerkonferenz des Prag Prozesses mit dem Titel „Aufbau von Migrationspartnerschaften in Aktion“ fand im Rahmen der polnischen EU-Ratspräsidentschaft am 4. November 2011 in Posen statt. Die Konferenz beschloss den Aktionsplan des Prag Prozesses für 2012 bis 2016. Der Aktionsplan besteht aus einer Liste von 22 Schwerpunktmaßnahmen, die auf die Entwicklung der Zusammenarbeit im Bereich Migration zwischen den Ländern der EU, des Europäischen Währungsraumes, der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, des Westbalkans, Georgiens, der Türkei und Mittelasiens abzielen.²⁴⁰ Die Bundesrepublik Deutschland nimmt am Prag Prozess teil und wird sich an dem Gesamtprojekt zur Implementierung des Aktionsplans aktiv beteiligen.

239 Vgl. [Pressemitteilung](#), „Intensivere Zusammenarbeit und Mobilität als Kernstück der neuen EU-Migrationsstrategie“, Europäische Kommission, 18. November 2011; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „[Gesamtansatz für Migration und Mobilität](#)“ vom 18. November 2011, KOM(2011) 743 endgültig.

240 Vgl. Polnische EU-Ratspräsidentschaft (2011): „[Aktionsplan des Prager Prozesses für 2012–2016 beschlossen](#)“, Warschau.

10 Implementierung der EU-Gesetzgebung

10.1 Umsetzung von EU-Gesetzgebung im Jahr 2011

Die Gesetz- und Verordnungsgeber in Deutschland setzten auch im Jahr 2011 zahlreiche Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen der Europäischen Union um, die im Folgenden knapp abgehandelt werden.

Richtlinie 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie)

Die Rückführungsrichtlinie wurde mit Inkrafttreten des sogenannten Zweiten Richtlinienumsetzungsgesetzes am 26. November 2011 (Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex) vollständig ins nationale Recht umgesetzt. Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes fanden die Grundsätze der Direktwirkung von Richtlinien Anwendung und das Bundesministerium des Innern stellte bereits am 16. Dezember 2010 den für die Umsetzung des Ausländerrechts zuständigen Ländern Anwendungshinweise zur Verfügung, in denen Grundsätze für die Direktanwendung der Richtlinie ab 24. Dezember 2010 (Umsetzungsfrist) enthalten waren.

Gemäß der Richtlinie müssen die EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich gegen alle in ihrem Hoheitsgebiet unerlaubt aufhältigen Drittstaatsangehörigen eine Rückkehrentscheidung erlassen (Art. 6, Abs. 1). Die Umsetzung der Richtlinie führte zu Änderungen, da eine der Rückkehrentscheidung analoge Rechtsfigur im deutschen Aufenthaltsrecht nicht enthalten war. Deshalb stellt zukünftig in Fällen, in denen nach der Systematik des deutschen Rechts eine Ausreisepflicht durch einen Verwaltungsakt begründet wird, dieser Verwaltungsakt die Rückkehrentscheidung im Sinne der Richtlinie dar; entsteht die Ausreisepflicht kraft Gesetzes, übernimmt die schriftliche Abschiebungs-

androhung die Funktion der Rückkehrentscheidung. Darüber hinaus beschneidet die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie die Möglichkeit der Zurückschiebung. Diese ist nur noch möglich beim unmittelbaren illegalen Überschreiten der Außengrenze oder wenn die Person von einem anderen Mitgliedstaat wieder aufgenommen wird. Weitere wichtige Änderungen aufgrund der Richtlinie betreffen u. a. Ausreisefristen, Wiedereinreiseverbote und die Abschiebungshaft (vgl. Abschnitt 5.2.3).²⁴¹

Richtlinie 2009/50/EG (Hochqualifiziertenrichtlinie)

Die Frist zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht in den Mitgliedstaaten ist am 19. Juni 2011 abgelaufen. Die Bundesregierung beschloss am 7. Dezember 2011 einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie.²⁴² Bundestag und Bundesrat müssen dem Gesetzentwurf noch zustimmen. Aufgrund der öffentlichen Diskussion um die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte fanden die Bestimmungen der Hochqualifiziertenrichtlinie keinen Eingang in das Richtlinienumsetzungsgesetz, sondern wurden gesondert verhandelt.²⁴³

²⁴¹ Basse, Sebastian/Burbaum, Ann-Marie/Richard, Corinna (2011): Das „zweite Richtlinienumsetzungsgesetz“ im Überblick, in: ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 361-368, S. 364ff.

²⁴² Vgl. [Pressemitteilung](#), „Bundesregierung beschließt Erleichterung bei der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte“, Bundesministerium des Innern, 7. Dezember 2011.

²⁴³ Basse, Sebastian/Burbaum, Ann-Marie/Richard, Corinna (2011): Das „zweite Richtlinienumsetzungsgesetz“ im Überblick, in: ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 361-368, S. 363.

Richtlinie 2009/52/EG (Sanktionsrichtlinie)

Am 20. Juli 2009 ist die sogenannte Sanktionsrichtlinie²⁴⁴ in Kraft getreten. Die Sanktionsrichtlinie wurde durch das Zweite Richtlinienumsetzungsgesetz in nationales Recht umgesetzt (Inkrafttreten: 26. November 2011). Da die in der Sanktionsrichtlinie vorgesehenen Instrumente und Regelungen überwiegend bereits im deutschen Recht verankert waren, blieb der Umsetzungsbedarf für den Gesetzgeber vergleichsweise gering. So waren beispielsweise im Sozialrecht bereits zuvor abschreckende Sanktionen gegen Arbeitgeber vorgesehen, die Ausländer ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen und damit potenziell ausbeuten. Nach dem Sozialgesetzbuch kann dies mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 Euro geahndet werden – § 404 Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III). Neu geschaffen wurde indes eine Regelung, nach der irreguläre Migranten, die illegal beschäftigt waren, bei Bereitschaft zur Aussage vor Gericht (und analog zur Umsetzung der Opferschutzrichtlinie; siehe oben) eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können (§ 25 Abs. 4b AufenthG). Weiterer Anpassungsbedarf im deutschen Recht zur Umsetzung der Richtlinie betraf u. a. die Regelung der Haftung für Kosten der Abschiebung im Zusammenhang mit sanktionierter illegaler Beschäftigung, die Schaffung neuer Tatbestände im Strafrecht oder die Verpflichtung des Arbeitgebers zur Zahlung der vereinbarten Vergütung an den illegal Beschäftigten.²⁴⁵

Verordnung (EG) Nr. 380/2008 (Einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels)

Die Verordnung (EG) Nr. 380/2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 („Verordnung zum einheitlichen Aufenthaltstitel“) trat am 19. Mai 2008 in Kraft. Sie gilt somit auch in Deutschland unmittelbar. Mit einem im Wesentlichen am 1. September 2011 in Kraft tretenden Gesetz wurde das nationale Recht konkretisiert und an die Inhalte der Verordnung

angepasst. In diesem Zusammenhang wurde am 01. September 2011 in Deutschland der elektronische Aufenthaltstitel (eAufenthaltstitel) für Angehörige von Drittstaaten eingeführt. Dadurch setzt Deutschland die europäischen Vorgaben zur einheitlichen Gestaltung der Aufenthaltstitel für Nicht-EU-Bürger um. Auf dem Dokument sind in elektronischer Form persönliche Daten, Informationen zum Aufenthaltsstatus und zur Erwerbstätigkeit sowie biometrische Merkmale gespeichert. Die biometrischen Daten können ausschließlich von hoheitlichen Stellen ausgelesen werden, etwa den Sicherheits- und Ausländerbehörden. Mit der Ausgabe des eAufenthaltstitels soll ein Beitrag zur Verhinderung illegaler Einwanderung und Aufenthalts geleistet werden. Bei Verlängerung älterer Aufenthaltstitel werden diese durch das neue, elektronische Dokument ersetzt.

Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (Visakodex)

Der Visakodex vom 13. Juli 2009 ist als Verordnung von den Schengen-Mitgliedstaaten unmittelbar anzuwenden und gilt in Deutschland in wesentlichen Teilen seit dem 5. April 2010. Zur vollständigen Harmonisierung des deutschen Aufenthaltsrechts mit dem Visakodex wurden durch das Zweite Richtlinienumsetzungsgesetz kleinere Änderungen vorgenommen. So wurde klargestellt, dass das Flughafentransitvisum einen eigenen Visumstyp darstellt (§ 6 Abs. 1 AufenthG). Des Weiteren werden die zuständigen Sicherheitsbehörden bestimmt, die über die Erteilung von Visa durch andere Schengen-Staaten an Staatsangehörige gesondert definierter Staaten informiert werden müssen (§ 73a AufenthG).²⁴⁶

Überarbeitung der Qualifikationsrichtlinie

Am 13. Dezember 2011 wurde die Anerkennungsrichtlinie (2011/95/EU) verabschiedet, welche die Qualifikationsrichtlinie (2004/83/EG vom 29. April 2004) ersetzt. Dabei erfolgten Klarstellungen hinsichtlich der Wirkung von Schutzbestimmungen. So bestimmt die Neufassung der Richtlinie, dass der zu gewährenden Schutz wirksam und nicht nur vorübergehender

²⁴⁴ Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.

²⁴⁵ Basse, Sebastian/Burbaum, Ann-Marie/Richard, Corinna (2011): Das „zweite Richtlinienumsetzungsgesetz“ im Überblick, in: ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 361–368, S. 367.

²⁴⁶ Basse, Sebastian/Burbaum, Ann-Marie/Richard, Corinna (2011): Das „zweite Richtlinienumsetzungsgesetz“ im Überblick, in: ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 361–368, S. 367.

Natur sein muss. Interner Schutz setzt voraus, dass der Antragsteller das gefahrungsfreie Gebiet in seinem Herkunftsland sicher und legal erreichen und sich dort niederlassen kann. Ebenso muss von ihm erwartet werden können, sich dort niederzulassen. Darüber hinaus wird klargestellt, dass geschlechtsbezogene Aspekte einschließlich der geschlechtlichen Identität bei der Bestimmung der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe angemessen berücksichtigt werden müssen. Obwohl diese Regelungen noch in nationales Recht umgesetzt werden müssen, kommen sie im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bereits zur Anwendung.

Die Richtlinie nimmt des Weiteren eine Angleichung der Rechte von Personen, denen die Flüchtlingeigenschaft zugesprochen wurde, und Personen, die sich im Genuss von subsidiärem Schutz befinden, vor. So muss bei Verlängerung des Aufenthaltstitels für Personen mit subsidiärem Schutz der Titel für zwei Jahre vergeben werden. Ebenso wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt vereinheitlicht und sowohl Flüchtlinge als auch subsidiär Schutzberechtigte haben Anspruch auf die Teilnahme an Integrationskursen. Die Mitgliedstaaten haben bis zum 21. Dezember 2013 Zeit, die geänderten Bestimmungen in nationales Recht umzusetzen.²⁴⁷

Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS)

Das VIS wurde auf Grundlage der Entscheidung des Rates vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (2004/512/EG) und der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) geschaffen. Die Inbetriebnahme in der ersten Anwendungsregion Nordafrika erfolgte am 11. Oktober 2011.²⁴⁸

²⁴⁷ Richtlinie 2011/95/EU vom 13.12.2011; siehe auch Entscheiderbrief 1/2012, 19. Jg., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 2f.

²⁴⁸ Vgl. BT-Drs. 17/6223 vom 16. Juni 2011, S. 6; „Start des schengenweiten Visa-Informationssystems“, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 11. Oktober 2011.

Geplant ist eine schrittweise Einführung nach Betriebsregionen („gradual regional roll-out“). Zunächst wurde in den konsularischen Vertretungen Nordafrikas (Algerien, Ägypten, Libyen, Mauretanien, Marokko und Tunesien) mit der Eingabe von Anträgen für Schengen-Visa in das System begonnen. Es folgen der Nahe Osten (Israel, Jordanien, Libanon und Syrien) und die Golf-Region (Bahrain, Iran, Irak, Kuwait, Oman, Katar, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate und Jemen) sowie Afghanistan.²⁴⁹ Die weiteren Roll-out-Regionen sollen von der Europäischen Kommission gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten bestimmt werden.

10.2 Erfahrungen und Debatten bei der (Nicht-)Umsetzung von EU-Gesetzgebung

EuGH zum Widerruf des Flüchtlingsstatus

In einem Urteil vom 2. März 2010²⁵⁰ entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH) u. a. auf der Basis einer Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) über Grundlagen zum Widerruf des Flüchtlingsstatus. So muss festgestellt werden, dass in Anbetracht einer „erheblichen und nicht nur vorübergehenden Veränderung im Herkunftsland“ die Umstände weggefallen sind, wegen denen ein Ausländer begründete Furcht vor Verfolgung hatte. Steht der Wegfall der ursprünglichen Umstände fest, ist weiter zu prüfen, ob nicht wegen anderer Umstände eine begründete Furcht dieses Ausländers vorliegt, Verfolgung zu erleiden. Dabei ist derselbe Wahrscheinlichkeitsmaßstab anzulegen wie bei der Anerkennung als Flüchtling. Auf Grundlage dieses Urteils entschied erstmalig das BVerwG am 24. Februar 2011, dass der Flüchtlingsstatus beim nachhaltigen, nicht nur vorübergehenden Ende der Verfolgung im Herkunftsland widerrufen werden kann.²⁵¹ Im verhandelten Fall machte das Gericht geltend, dass irakische Flüchtlinge

²⁴⁹ Vgl. Entscheidung der Kommission 2010/49/EG vom 30. November 2009 zur Bestimmung der ersten Regionen, in denen das Visa-Informationssystem (VIS) in Betrieb genommen wird (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2009) 8542), Amtsblatt der Europäischen Union, L 23 vom 27. Januar 2010, S. 62–64.

²⁵⁰ AZ C-175/08 in in Entscheiderbrief 3/2010, 17. Jg., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 5.

²⁵¹ BVerwG, Beschluss vom 24. Februar 2011 (10 C3.10).

keine Verfolgung mehr durch das Regime Saddam Husseins zu fürchten haben. Ausschlaggebend sind die politischen Veränderungen im Herkunftsland: Sind diese so erheblich und nicht nur vorübergehend, dass die Furcht vor Verfolgung als unbegründet betrachtet werden kann, so kann die Flüchtlingseigenschaft aberkannt werden.²⁵²

Terrorismusbereich bei Anwendung der Qualifikationsrichtlinie

Auf Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts entschied der EuGH in seinen Urteilen vom 9. November 2010 über Sachverhalte zum Flüchtlingsausschluss durch die Qualifikationsrichtlinie bei Terrorismus.²⁵³ Demnach führt die Zugehörigkeit zu einer Organisation, die terroristische Methoden einsetzt, nicht automatisch zum Flüchtlingsausschluss.

Diese Lesart wurde vom BVerwG in sein Urteil vom 07. Juli 2011 aufgenommen. So entschied das BVerwG, dass die bloße Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung keine Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft begründet. Für eine derartige Aberkennung kommt es hingegen auf die individuelle Verantwortung für diejenigen Handlungen der Organisation an, die schwere, nicht politische Straftaten darstellen oder den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen.²⁵⁴

Anwendung der Dublin-II Verordnung

Hinsichtlich der Anwendung des Selbsteintrittsrecht gemäß Art. 3 Abs. 2 der Dublin-Verordnung hat der Verwaltungsgerichtshof Hessen den EuGH um Klärung gebeten, ob aufgrund der Dublin-II Verordnung eine Pflicht zum Selbsteintrittsrecht besteht, wenn die Situation in dem Zielland die Befürchtung nahe legt, dass die Rechte des Asylsuchenden nicht gewahrt werden. Darüber hinaus soll der EuGH klären, ob einem

Asylbewerber ein subjektives Recht auf Selbsteintritt zukommt.²⁵⁵

In einem weiteren Urteil entschied der Verwaltungsgerichtshof Hessen, dass die sechsmonatige Frist für Überstellung in den nach Dublin zuständigen Mitgliedstaat erst mit der gerichtlichen Entscheidung im Hauptsacheverfahren beginnt, und nicht bereits mit der Entscheidung über vorläufigen Rechtsschutz bzw. mit der Zustimmung des zuständigen Mitgliedstaates.²⁵⁶

Hinsichtlich der Überstellungsfrist entschied das Verwaltungsgericht Regensburg, dass Deutschland laut Art. 4 EUODAC-Verordnung selbst nach Verstreichen der Überstellungsfrist verpflichtet ist, die Fingerabdrücke von Asylbewerbern zu überprüfen. Da laut Gericht diese Frist nicht dem Schutz des Asylsuchenden dient, haben Drittstaaten selbst nach Ablauf der Frist die Möglichkeit, sich als zuständig zu erklären und die Überstellung zu akzeptieren.²⁵⁷

Umsetzung der Rückkehrrichtlinie

Laut einem Urteil des Verwaltungsgerichts Kassel muss vor einer Rückkehrentscheidung bei unbegleiteten Minderjährigen im Zielland Unterstützung gewährt werden. Diese darf nicht durch die für die Vollstreckung der Rückkehr zuständigen Stellen erfolgen.²⁵⁸

252 Siehe auch Entscheiderbrief 6/2011, 18. Jg., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S.4.

253 AZ C-57/09 <5045053> sowie C-101/09 <5052347> in Entscheiderbrief 11/2010, 17. Jg., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 1.

254 BVerwG, Urteil vom 07. Juli 2011 - 10 C 26.10 u. 10 C 27.10.

255 VG Hessen, Beschluss vom 22. Dezember 2010 - 6 A 2717/09.A.

256 VG Hessen, Beschluss vom 23. August 2011, 2 A 1863/10.Z.A.; siehe auch Entscheiderbrief 10/2011, 18. Jg., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 3.

257 VG Regensburg, Beschluss vom 11. Februar 2011 - RN 7 10.30288.

258 VG Kassel, Urteil vom 19. April 2011 - 1 K 1341/10.KS.A.

Anhang

Anhang: - Übersicht zur Umsetzung der Zielvorgaben des Europäischen Pak- tes zu Einwanderung und Asyl und des Stockholmer Programms -

Deutscher Bericht zur Umsetzung des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl
und zum Stockholmer Programm

(Stand: 10. Januar 2012)

When providing information, it is important to emphasise that the content should be as con-
cise as possible. Moreover, each commitment in relation to the Pact and Stockholm programme
should be addressed, as the EMN's contribution shall be the only source of objective infor-
mation at (Member) State level for the elements it deals with (independently from the (Member)
States' political contributions). Also include concrete actions or measures which might be rele-
vant (for example, the opening of a centre of information on immigration). If there has been no
significant development then explicitly state it in the relevant section.

What is needed in terms of the Pact contribution is an overview of the policy developments
relevant to each objective, as well as some concrete elements of implementation of this com-
mitment. To ensure consistency and to facilitate your work, examples of elements to consider
in relation to each Pact objective are given. Note that the Pact section should only refer to what
has been done by your government or public authorities (and not by civil society or NGOs, for
example, which can be described in the National developments section). If considered neces-
sary, reference may be given in the sub-sections of the Pact to your national legislation which is
in conformity with the Pact's objectives but adopted prior to 2011.

Where the Pact objective is related to the implementation of EU legislation, provide details in
the relevant parts of Sections 4 – 9 inclusive. Section 10, on the implementation of EU legisla-
tion can then be used for additional, more technical information relating to the transposition
and implementation of EU legislation in the field of asylum and migration and not covered by
the Pact.

Please provide these additional (tentative) data initially for the first nine months of 2011, i.e.
from January 2011 to September 2011 inclusive.

LEGAL IMMIGRATION AND INTEGRATION

1. Economic migration

1.1 European Pact on Immigration and Asylum (*1-2 paragraphs in the text box created for each commitment*)

The relevant commitments in the Pact for this sub-section are in particular:

I(a) Implement policies for labour migration

Please describe the (planned) introduction of a new labour migration policy or changes to the existing one. Elaborate any new aspects (e.g. introduction of quota, lists of professions, agreement with specific third countries, use of private recruitment services, etc). Specify whether these address any specific groups of migrants and describe any groups which are not addressed under the subsequent commitments in this sub-section. Also consider the effect of the economic crisis on labour migration (e.g. revision of quota, reduction of professions listed, etc).

Nachdem zum 01.01.2009 verschiedene rechtliche Maßnahmen zur Sicherung der Fachkräftebasis in Kraft getreten sind, hat DEU im Juni 2011 das Fachkräftekonzept beschlossen. Als erster Schritt zur Umsetzung im Bereich Migration wird seit Juni 2011 in festgestellten Mangelberufen auf die Vorrangprüfung verzichtet. Die Liste der Mangelberufe wird halbjährlich überprüft. Derzeit sind davon erfasst: Maschinen-, Fahrzeugbau- und Elektroingenieure sowie Humanmediziner.

I(b) increase the attractiveness of the EU for highly qualified workers and further facilitate the reception of students and researchers:

Please describe any (planned) measures to facilitate access of highly qualified workers, students and researchers. Refer to the implementation of the Blue Card Directive. Describe any incentive mechanisms for highly qualified workers, students and researchers on top of the transposition and implementation of EU legislation. Also consider the effect of the economic crisis.

Hochqualifizierte können in DEU sofort ein Daueraufenthaltsrecht erhalten, wenn sie ein Gehalt von mindestens 66.000 Euro erzielen. Die Gehaltsschwelle ist an die jährlich festzulegende Beitragsbemessungsgrenze für die allgemeine Rentenversicherung gekoppelt. Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf beschlossen, mit dem diese Gehaltsschwelle auf 48.000 Euro gesenkt werden soll. Daneben gibt es weiterhin die Möglichkeit, auch Wissenschaftlern mit besonderen Fachkenntnissen oder Lehrpersonal oder wissenschaftlichen Mitarbeitern in herausgehobener Funktion dieses Daueraufenthaltsrecht sofort zu erteilen, ohne dass diese eine Gehaltsgrenze erreichen müssen.

Gegenüber dem Vergleichszeitraum 2010 stieg die Zuwanderung dieses Personenkreises geringfügig, aber konstant um 120 auf rd. 460 Personen im ersten Halbjahr 2011.

Darüber hinaus können alle Akademiker aus Drittstaaten zum deutschen Arbeitsmarkt zugelassen werden. Voraussetzung ist, dass deutsche Arbeitnehmer sowie Ausländer, die diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind oder andere Ausländer, die nach dem Recht der Europäischen Union einen Anspruch auf vorrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, nicht zur Verfügung stehen, und die Arbeitsbedingungen mit denen inländischer Arbeitnehmer vergleichbar sind.

Für ausländische Studienabsolventen deutscher Hochschulen wurde der Arbeitsmarktzugang zum 16.10.2007 erleichtert.

Die Zahl der Studienabsolventen, die zur Beschäftigung in DEU blieben, erhöhte sich gegenüber dem Vergleichszeitraum. Im Jahr 2009 erteilte die Bundesagentur für Arbeit 4.820 Zustimmungen zur Beschäftigung ausländischer Fachkräfte mit inländischem Hochschulabschluss. 2010 lag die Zahl bei 5.676 und von Januar bis November 2011 wurden bereits 6.709 Zustimmungen erteilt.

Die Zulassung von Forschern nach DEU ist in der Regel schon immer unbürokratisch möglich, da bei ihnen auf eine Prüfung des Arbeitsmarktes verzichtet wird. Bei den Familienangehörigen von Führungskräften, Forschern und Gastwissenschaftlern wird seit dem 01.01.2009 auf die Vorrangprüfung verzichtet. Es ist vorgesehen, hier weitere Erleichterungen einzuführen.

Die Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie (Blue Card) wird mit höchster Priorität vorangetrieben.

Um den Arbeitskräftebedarf nach Qualifikationen, Branchen und Regionen besser abschätzen zu können, entwickelt die Bundesregierung zudem mit wissenschaftlicher Unterstützung einen *Jobmonitor*.

I(c) Do not aggravate the brain drain

Please describe any (planned) measures to favour circular or temporary migration, as well as other measures taken to avoid brain drain, for example awareness rising actions, development of data and indicators on this phenomena, prevention, list of countries and professions subject to brain drain.

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit fördert die Bundesregierung mit dem Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ den Wissenstransfer in Entwicklungsländer. Das Programm bietet individuelle Beratung zur Rückkehr und Karriereplanung, Unterstützung bei der Suche nach einem entwicklungsrelevanten Arbeitsplatz, Vernetzung mit wichtigen Organisationen vor Ort und teilweise auch eine finanzielle Förderung. Mit diesem Programm leistet die Bundesregierung einen aktiven Beitrag zum Wissenstransfer und zur Bekämpfung des Brain-drain.

1.2 Stockholm Programme (1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)

The relevant commitments in the Stockholm Programme for this sub-section are in particular:

1(b) Improving skills recognition and labour matching

Describe any (planned) measures to improve the skills recognition of third-country nationals and labour matching between your (Member) State and third countries (including online employment, etc). Linked to this, describe whether and how your (Member) State analyses its labour market needs / shortages. Also consider the effect of the economic crisis.

Arbeitsvermittlung:

Drittstaatsangehörige haben u. a. folgende Möglichkeiten, nach Beschäftigungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu suchen:

- **Auslandsvermittlung der Bundesagentur für Arbeit**

Für die grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung ist bei der Bundesagentur für Arbeit die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) zuständig. Die ZAV hat auf ihrer Homepage <http://www.ba-auslandsvermittlung.de> für interessierte Arbeitskräfte aus dem Ausland, die in Deutschland arbeiten wollen, Hinweise zusammengestellt.

- **JOBBÖRSE der Bundesagentur für Arbeit**

Auf der Homepage der Bundesagentur für Arbeit <http://www.arbeitsagentur.de> und dem Link "JOBBÖRSE" können Arbeitsuchende aus Drittstaaten nach veröffentlichten Stellenangeboten von Arbeitgebern aus Deutschland recherchieren und ein eigenes Bewerberprofil einstellen.

Engpassanalyse: Die Bundesagentur für Arbeit veröffentlicht monatlich Analysen zur Arbeitskräftenachfrage in Form von gemeldeten Arbeitsstellen und Engpassanalysen nach beruflicher Gliederung. Hierbei wird das Verhältnis der offenen Arbeitsstellen zu den Arbeitslosen sowie die Vakanzzeit der Stellen in einzelnen Berufsgruppen beobachtet.

Die Bundesregierung hat mit dem Anerkennungsgesetz ein Gesetz vorgelegt, mit dem die Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen in Deutschland erleichtert wird. Das "Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen" ist am 12. Dezember 2011 im Bundesgesetzblatt verkündet und wird am 1. April 2012 in Kraft treten.

Das Anerkennungsgesetz erweitert den gesetzlichen Rechtsanspruch auf ein Bewertungsverfahren der ausländischen beruflichen Qualifikationen. In einer ganzen Reihe von Berufen wird außerdem die Kopplung des Berufszugangs an die deutsche Staatsangehörigkeit aufgehoben. Das Gesetz gilt für rund 500 Berufe, für die der Abschluss bundesstaatlich geregelt ist. Hierunter fallen zum Beispiel Ärzte, Krankenpflegepersonal, Handwerksmeister und alle Abschlüsse der 350 deutschen Ausbildungsberufe im dualen System. Die Länder werden die Berufe in ihrem Zuständigkeitsbereich (Lehrer, Erzieher, Sozialpädagogen, Ingenieure) ebenfalls anpassen. Dadurch werden im Ausland erworbene Berufsausbildungen künftig in Deutschland besser gewürdigt. Dies ist ein Meilenstein zur Integration in die Erwerbstätigkeit und die Gesellschaft und ein wichtiger Beitrag zur Gewinnung von Fachkräften.

<http://www.anerkennung-in-deutschland.de>

1.3 Key statistics

<i>First residence permits, by reason</i>					
1. HJ. 2011	Total	Family reasons	Education reasons	Remunerated activities reasons	Other reasons
First permits	38.700	14.400	13.300	8.900	2.100

<i>Unemployment rates of Member State citizens versus third-country nationals residing in the (Member) State</i>	
	Third-country nationals
Unemployment rate (%)	14,3 (all foreign nationals, including third-country nationals and EU citizens)

2 Family Reunification

2.1 European Pact on Immigration and Asylum (1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)

The relevant commitments in the Pact for this sub-section are in particular:

I(d) To regulate family migration more effectively

Please describe any new policies / legislation in this regard or changes to existing policies and legislation regulating family migration. Consider also your (Member) State's reception capacity and the extent to which the family member's capacity to integrate is being taken into account in the admission procedure, e.g. their knowledge of the country's language, level of education, professional background, other.

Durch das im Juli 2011 in Kraft getretene Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz (BGBl. I S. 1266) wurde die in § 31 AufenthG geregelte Ehemindestbestandszeit, nach deren Ablauf ein ausländischer Ehegatte im Falle einer Trennung ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erhalten kann, von zwei auf drei Jahre verlängert, um eine bessere Bekämpfung von Scheinehen zu ermöglichen.

Bei der Regelung des Sprachnachweises beim Ehegattennachzug (§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG) haben Auswärtiges Amt und Bundesministerium des Innern durch Erlasse gegenüber den zuständigen Behörden sichergestellt, dass ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. März 2010 (1 C 8.09) berücksichtigt wird. Danach kann einem Ausländer, der ein Visum zum Ehegattennachzug beantragt hat und nicht über einfache Deutschkenntnisse verfügt, in besonderen Ausnahmefällen ein Visum zum Zwecke des Spracherwerbs in Deutschland nach § 16 Abs. 5 AufenthG erteilt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass er die Deutschkenntnisse im

Herkunftsland aus einem von ihm nicht zu vertretenden Grund nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums erwerben kann und keine zumutbare Möglichkeit besteht, die eheliche Lebensgemeinschaft im Ausland herzustellen.

2.2 Stockholm Programme *(1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)*

The relevant commitments in the Stockholm Programme for this sub-section are in particular:

2(b) The Directive on family reunification, the importance of integration measures

Please describe any concrete (planned) measures to further promote the integration of third-country nationals coming for the purpose of family reunification.

No significant developments

3 Other legal migration

3.1 European Pact on Immigration and Asylum *(1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)*

The relevant commitments in the Pact for this sub-section are in particular:

I(e) to strengthen mutual information on migration by improving existing instruments where necessary;

Please describe any (planned) sharing and exchanging of information on migration with other (Member) States, through existing networks and other instruments. Note that the European Migration Portal is to be discussed under the commitment below.

Eine gegenseitige Unterrichtung erfolgte über die Ratsgremien und sonstige Gremien und Dialogforen auf EU-Ebene.

I(f) Improve information on the possibilities and conditions of legal migration

Please describe any (planned) measures to improve the provision of information on the possibilities and conditions of legal migration. These could include, for example, information campaigns, websites, specific centres, etc. Also refer to the European Migration Portal. Consider the effects of the economic crisis.

Die Bundesagentur für Arbeit, die für die Zustimmungserteilung zu Beschäftigungen ausländischer Arbeitnehmer zuständig ist, hat im Internet alle Informationen zum Recht und Verfahren der Arbeitsmigration kompakt aufbereitet (www.zav.de/arbeitsmarktzulassung).

Darüber hinaus bietet die Bundesagentur für Arbeit im Internet einen Migration-Check an, mit dem Arbeitgeber und ausländische Interessenten und Interessentinnen eine erste Orientierung erhalten können, ob für eine angestrebte Beschäftigung eine Arbeitsmarktzulassung möglich ist.

www.arbeitsagentur.de/migration-check-arbeitnehmer

www.arbeitsagentur.de/migration-check-arbeitgeber

Der Migration-Check kann auch in englischer Sprache durchgeführt werden.

3.2 Stockholm Programme *(1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)*

The relevant commitments in the Stockholm Programme are similar to the Pact objective above, hence no further information required.

4 Integration

4.1 European Pact on Immigration and Asylum *(1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)*

The relevant commitments in the Pact for this sub-section are in particular:

I(g) Promote harmonious integration in line with the common basic principles

The common basic principles may be found in the JHA Council Conclusions of 19 November 2004, [doc. 14615/05](#),²⁶⁴ as well as the Commission Communication [COM\(2005\) 389](#).²⁶⁵

Please describe (planned) measures for the integration of third-country nationals, considering, for example, measures enabling immigrants to acquire a basic knowledge of the host society's language, history, and institutions, "efforts in education" "participation of immigrants in the democratic process and in the formulation of integration policies and measures, especially at the local level", access to employment and public and social services, policy development on integration, etc.

Deutsche Sprachkenntnisse und Grundkenntnisse über das Leben in Deutschland werden über den Integrationskurs als Grundangebot für alle Zuwanderer mit einer Bleibeperspektive vermittelt; bei der Durchführung der Integrationskurse haben die Erfahrungen gezeigt, dass weiterhin ein hoher (struktureller) Bedarf an nachholender Sprachförderung besteht. Ein Kurs umfasst einen jeweils 600stündigen Sprach- sowie einen 45stündigen Orientierungskurs zu Fragen der deutschen Rechtsordnung, Geschichte und Kultur. Daneben stehen Kurse für be-

²⁶⁴ Available from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf

²⁶⁵ Available from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0389:EN:NOT>

sondere Gruppen (Eltern, Frauen, Jugendliche, Analphabeten) mit bis zu 1200 Stunden Sprachunterricht zur Verfügung.

I(h) Promote information exchange on best practices in terms of reception and integration

Please describe any relevant activity, e.g. the development of a national website and/or forum on integration, development of information exchanges between institutions and other stakeholders within your (Member) State, etc. Also consider possible contributions to the European Integration Forum and the European website on Integration.

Die Integrationskurse werden ergänzt durch die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) als ein Beratungsangebot vor, während und nach dem Kursbesuch. Die Beratungsstellen werden von den Wohlfahrtsverbänden nach einem vereinbarten Schlüssel besetzt. Ziel der MBE ist es, den Integrationsprozess durch eine professionelle Einzelfallberatung zeitnah zur Einreise, aber auch für bereits länger in Deutschland lebende Zuwanderer zu initiieren und zu steuern, um diese zu selbständigem Handeln im neuen Lebensumfeld zu befähigen. Pro Quartal werden rund 50.000 Zuwanderer/innen in mehr als 600 Einrichtungen bundesweit beraten.

Ergänzend zu den gesetzlichen Integrationsangeboten fördern BMI/BAMF Maßnahmen zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderern. Im Jahr 2011 sind Mittel in Höhe von 21,180 Millionen Euro vorgesehen (2012: 18,180 Millionen Euro; 2013/2014: 16,680 Millionen Euro).

Ergänzend ist die Deutsche Islam Konferenz (DIK) ein Forum des BMI für die Erörterung spezifischer Fragen im Zusammenhang mit muslimischem Leben in Deutschland. Sie ist ein langfristig angelegter, institutionalisierter und strukturierter Kommunikationsprozess, an dem Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen sowie Muslime (Organisationen und Einzelpersonen) in der Vielfalt muslimisch geprägten Lebens in Deutschland teilnehmen.

4.2 Stockholm Programme (1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)

The relevant commitments in the Stockholm Programme for this sub-section are in particular:

3(b) to incorporate integration issues in a comprehensive way in all relevant policy areas

Please elaborate whether and how integration issues are integrated on other national policies.

Integrationspolitik ist Schwerpunkt der Politik der Bundesregierung. Eine Vielzahl von Politikbereichen ist betroffen (u. a.): Arbeit (BMAS), Bildung (BMBF), Kinder/Jugend (BMFSFJ): BMI hat Grundsatzzuständigkeit: Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Zuwanderungssteuerung.

Im föderalen Gefüge der Staatsaufgaben hat der Bund in erster Linie gesetzgeberische Funktionen. Die Bundesgesetzgebung hat einen Zusammenhang zwischen Aufenthaltsrecht/Einbürgerungsvoraussetzungen und Integrationsanforderungen hergestellt. Der Bund führt zudem in Eigenregie Integrationsmaßnahmen durch.

Die staatlich finanziell geförderten Integrationsmaßnahmen (nach Haushaltsplan 2011 BMI und Geschäftsbereich rd. 264 Millionen Euro) sind auf Chancengleichheit ausgerichtet, d.h. Schaffung der Bedingungen, die Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben ermöglichen. Sie richten sich an alle Migranten mit rechtmäßigen Aufenthaltsstatus und Bleibeperspektive unabhängig von ihrer nationalen, ethnischen oder religiösen Herkunft.

3(e) improved consultation with and involvement of civil society

Please describe consultation processes with civil society and their involvement in integration policymaking and measures.

Mit dem Nationalen Integrationsplan (NIP) liegt seit 2007 erstmals ein integrationspolitisches Gesamtkonzept vor. An seiner Umsetzung waren Bund, Länder und Gemeinden, aber auch Vertreter der Migrantinnen und Migranten sowie viele nichtstaatliche Organisationen beteiligt. Mit dem Ziel einer stärkeren Überprüfbarkeit der Integrationsförderung wurde auf dem auf dem 4. Integrationsgipfel am 3. November 2010 der Startschuss für den Nationalen Aktionsplan Integration gegeben. In insgesamt 11 Dialogforen sind unter Federführung der Bundesressorts strategische und operative Ziele sowie konkrete Einzelmaßnahmen entwickelt worden. Der Nationale Aktionsplan Integration wird daneben auch Beiträge der Länder und Kommunen enthalten. Die Ergebnisse sollen am 31. Januar 2012 der Öffentlichkeit auf dem 5. Integrationsgipfel vorgestellt werden. In der Verantwortung des BMI liegen die drei Dialogforen: „Sprache-Integrationskurse“, „Migranten im öffentlichen Dienst“ und „Integration durch Sport“.

3(f) to enhance democratic values and social cohesion in relation to immigration and integration of immigrants and to promote intercultural dialogue and contacts

Please describe any measures taken in this regard. For example, indicate whether these are included in integration courses and programmes, whether specific activities, e.g. events, have been organised, etc.

s. o. zu Integrationskursen

ILLEGAL IMMIGRATION AND RETURN

5 Illegal Immigration

5.1 European Pact on Immigration and Asylum *(1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)*

The relevant commitments in the Pact for this sub-section are in particular:

II(a) only case-by-case regularisation

Please indicate whether any regularisation took place and how in your (Member) State legal status was given to illegally staying third-country nationals. Also provide information on trends with respect to the number of persons regularised.

DEU hat keine Maßnahmen ergriffen, die der Legalisierung des Aufenthalts von hier lebenden, aber nicht registrierten oder untergetauchten Ausländern dienen. DEU hält an seiner grundsätzlich kritischen Bewertung einer solchen Legalisierungspolitik fest.

Durch das im Juli 2011 in Kraft getretene Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz (BGBl. I S. 1266) wurde eine Regelung (§ 25a AufenthG) geschaffen, nach der langjährig geduldeten Jugendlichen und Heranwachsenden eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, wenn sie die Schule besuchen oder erfolgreich abgeschlossen haben und eine positive Integrationsprognose gestellt werden kann.

II(c) ensure that risks of irregular migration are prevented

Please describe your (Member) State's policy concerning preventing irregular migration. Note that information on other relevant measures, such as border control are to be provided in the later sections of this report (see Sections 9 and 10).

Die Bekämpfung der irregulären Einwanderung ist ein wesentliches Element der nationalen Einwanderungspolitik und der Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten, Herkunfts- und Transitstaaten. Eine besondere Bedeutung wird der Unterbindung der (unerlaubten) Beschäftigung illegal aufhältiger Personen und der Umsetzung der Rückführungspolitik beigemessen. Die Sanktionsrichtlinie 2009/52/EG und die Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG wurden ins nationale Recht umgesetzt. Das entsprechende Gesetz ist am 26. November 2011 in Kraft getreten.

II(d) to develop cooperation between Member States, using, on a voluntary basis and where necessary, common arrangements to ensure the expulsion of illegal immigrants

Please describe cooperation with other (Member) States, with regard to the expulsion of persons found to be staying illegally on the territory, including biometric identification of illegal entrants, joint expulsion measures (e.g. flights), etc.

Soweit Bedarf besteht, beteiligt sich Deutschland regelmäßig an Rückführungsflügen anderer Mitgliedstaaten und bietet diesen im Rahmen verfügbarer Kapazitäten die Teilnahme an Flügen unter deutscher Federführung an.

II(g) take rigorous actions and penalties against those who exploit illegal immigrants -

Please describe the transposition and operational execution (e.g. prosecution of employers hiring persons illegally staying in your (Member) State) of the “Employer Sanctions Directive,” as well as other relevant actions and developments.

Die Sanktionsrichtlinie 2009/52/EG wurde durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex in nationales Recht umgesetzt. Das Gesetz ist am 26. November 2011 in Kraft getreten.

Entsprechend den Vorgaben des Unionsrechts wird Ausländern, die von einem Arbeitgeber illegal beschäftigt wurden, künftig die Durchsetzung ihrer Vergütungsansprüche erleichtert. Es wird davon ausgegangen, dass der Ausländer drei Monate beschäftigt worden ist und ihm die für die Beschäftigung übliche Vergütung zusteht. Neben dem Arbeitgeber haften grundsätzlich alle beteiligten Unternehmer, in deren Auftrag der Arbeitgeber tätig ist, für die Vergütungsansprüche des illegal beschäftigten Ausländers.

II(h) an Expulsion Decision taken by one Member State (MS) should be applicable throughout the EU and entered into the SIS obliging other MSs to prevent the person concerned from entering or residing

Please describe any relevant developments with regard to expulsion decisions and the principle of mutual recognition of these decisions.

Die Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen wurde in das nationale Recht bereits 2005 umgesetzt. Entsprechende Ausschreibungen im SIS nach Art. 96 Abs. 3 SDÜ werden von den jeweils zuständigen Behörden im Visumverfahren, bei der Grenz-/Einreisekontrolle sowie dem Erteilungsverfahren von Aufenthaltstiteln beachtet.

5.2 Stockholm Programme (1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)

The relevant commitments in the Stockholm Programme for this sub-section are in particular:

4(j) more effective action against illegal immigration and trafficking in human beings and smuggling of persons by developing information on migration routes as well as aggregate and comprehensive information which improves our understanding of and response to migratory flows

Please describe information collection activities undertaken in your (Member) State to identify migration routes, patterns and other relevant factors relevant to illegal immigration.

Die Verhinderung und Bekämpfung der Schleusungskriminalität erfordert einen ganzheitlichen Ansatz. Grenzpolizeiliche Maßnahmen zur Verhinderung der unerlaubten Einreise von

irregulären Migranten müssen eng mit polizeilichen Maßnahmen im In- und Ausland verknüpft werden. Hierzu ist die Bundespolizei auf allen Ebenen eng im Sicherheitsgefüge der Bundesrepublik vernetzt.

Besondere Bedeutung kommt auf nationaler Ebene hierbei dem eingerichteten Analyse- und Bewertungszentrum GASIM zu, das unter Berücksichtigung delikts- und behördenübergreifender Aspekte den Ausbau eines ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes ermöglicht. Voraussetzung zur Gewährleistung eines intensiven Informationsaustausches aller beteiligten Behörden ist dabei die konsequente und verzahnte Nutzung aller rechtsstaatlichen Möglichkeiten.

Informationsgewinnung im Ausland betreibt die Bundespolizei durch den Einsatz von Grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten sowie den Einsatz von Dokumenten- und Visumberatern in wesentlichen Herkunfts- bzw. Transitländern.

Weiterer Bestandteil der Erkenntnisgewinnung ist die Zusammenarbeit mit FRONTEX und Europol durch Erarbeitung oder Übermittlung periodischer und/oder themenbezogener gemeinsamer Auswertungsprodukte.

4(k) increased targeted training and equipment support

Please describe any training measures and equipment support to combat irregular immigration which are not linked to border control (which is discussed in section 9 below).

No significant developments.

4(l) a coordinated approach by Member States by developing the network of liaison officers in countries of origin and transit.

Please describe recent or planned developments with regard to your (Member) State's liaison officers in countries of origin and transit.

Die Bundespolizei setzt derzeit 24 Grenzpolizeiliche Verbindungsbeamten in EU-Staaten, aber auch in Herkunfts- und Transitländern irregulärer Migration (z. B. China, Russland, Moldau, Serbien), ein. Die Standorte werden regelmäßig evaluiert und das Netzwerk weiterentwickelt. Für 2013 ist die Entsendung eines Verbindungsbeamten nach Tunesien vorgesehen.

Darüber hinaus setzt die Bundespolizei im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt derzeit 34 Dokumenten- und Visumberater an 25 Standorten in 19 Staaten der Erde ein. Sie beraten die deutschen Auslandsvertretungen im Rahmen von Dokumentenprüfungen und bei der Visaerteilung. Zudem unterstützen sie verschiedene Luftfahrtunternehmen bei der Verhinderung der unerlaubten Beförderung von Reisenden auf dem Luftweg nach Deutschland und in den Schengen-Raum.

5.3 Key statistics

Third-country nationals regularised

Third-country nationals regularised

Daten werden in Deutschland nicht erhoben

6 Return

6.1 European Pact on Immigration and Asylum *(1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)*

The relevant commitments in the Pact for this sub-section are in particular:

II(b) To conclude readmission agreements at EU or bilateral level

Please list the number of bilateral agreements negotiated and achieved during the reference period, specifying their purpose and with which third country. Also list the EU readmission agreements in which your (Member) State took part during the reference period. You could use the following table:

Type of readmission agreement	Third countries involved	Main purpose of the agreement
(EU or bilateral)		
No significant developments		

Please only provide information on readmission agreements. Information on other agreements with third countries will need to be added in other sections of the report (e.g. Sections 8 and 13).

II(f) To devise incentive systems to assist voluntary return and to keep each other informed

Please describe (planned) measures to promote voluntary return, assistance provided in voluntary return, provision of information to other (Member) States on person returned.

Since 1979 the German AVR-programme REAG/GARP is in place. Addressing rejected asylum-seekers in particular, the following types of assistance are granted within the framework of the programme: payment of transportation costs; travel assistance (200 Euros per adult, 100 Euros per child under 12 years of age) and –for nationals of third-countries of particular interest to Germany under migration aspects– GARP start-up cash (up to 750 Euros per adult, 375 Euros per child under 12 years of age).

6.2 Stockholm Programme *(1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)*

The relevant commitments in the Stockholm Programme for this sub-section are in particular:

4(c) ensuring that the objective of the EU's efforts on readmission should add value and increase the efficiency of return policies, including existing bilateral agreements and practices

Please describe how the bilateral and EU readmission agreements are contributing to the implementation of your (Member) State's return policy.

Concluding/supporting the conclusion of Readmission agreements – either at EU's or national level – is one of the main elements of the German return policy in terms of building up constructive relationships to third countries.

4(e) assistance by the Commission and Frontex and Member States on a voluntary basis, to Member States which face specific and disproportionate pressures, in order to ensure the effectiveness of their return policies towards certain third states

Please describe whether your (Member) State has benefited from / has provided any return support in case of specific and disproportionate pressures in your / in another (Member) State. Note that joint return flights are to be discussed under the following commitment.

No significant developments.

4(f) increased practical cooperation between Member States, for instance by regular chartering of joint return flights

Please describe practical cooperation with other (Member) States in the area of return, such as the organisation of joint return flights, the preparation of travel documents, etc.

Soweit die Voraussetzungen vorliegen, kooperiert Deutschland bei den unter Punkt 5 II (d) aufgeführten Maßnahmen mit FRONTEX und anderen an gemeinsamen Rückführungsmaßnahmen beteiligten Mitgliedstaaten.

6.3 Key statistics

<i>Third-country nationals ordered to leave and returned</i>			
Third-country nationals	Returned as part of forced return measures	Returned voluntarily	Within the third-country nationals returned voluntarily, number of third-country nationals returned as part of an assisted return programme
	Daten liegen unterjährig nicht vor	Daten liegen unterjährig nicht vor	Daten zu diesbezüglichen Ausreisen liegen erst zum Jahresende vor

7 Actions against human trafficking

7.1 European Pact on Immigration and Asylum (1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)

The relevant commitments in the Pact for this sub-section are in particular:

II(e) cooperation with the countries of origin and of transit, in particular to combat human trafficking and to provide better information to communities under threat

Please describe any (planned) actions at national level to fight human trafficking and incorporation of third countries within them, awareness raising actions in third countries addressing communities at risk, etc. Please only refer to cooperation with regard to combating human trafficking. Information on other types of cooperation will need to be provided in other sections of the report (e.g. Sections 10 and 13).

No significant developments.

7.2 Stockholm Programme (1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)

The relevant commitments in the Stockholm are similar to the Pact commitments, hence no further description is required.

7.3 Key statistics M I 6

<i>Third-country nationals receiving a residence permit as victims of human trafficking</i>	
Third-country nationals	42

<i>Traffickers arrested and convicted: Keine Daten verfügbar.</i>		
	Arrested / otherwise involved in a criminal proceeding	Convicted
Traffickers	Keine Statistiken verfügbar.	Keine Statistiken verfügbar.

BORDER CONTROL

8 Control and surveillance at external borders

8.1 European Pact on Immigration and Asylum (1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)

The relevant commitments in the Pact for this sub-section are in particular:

III(a) more effective control of the external land, sea and air borders:

Please describe any relevant (planned) developments to ensure more effective control, such as reinforcing border control staff, providing training, increasing overall resources. Note that technological means are to be described under the Pact commitment below.

Grenzkontrollen werden durch die nationalen Behörden bereits auf sehr hohem Standard durchgeführt. FRONTEX soll langfristig – unter Wahrung der nationalen Zuständigkeiten – auf europäischer Ebene zu einem Hauptakteur für die Koordination und das Management der EU-Außengrenzen ausgebaut werden. Dies wird unter anderem durch die 2011 erfolgten Änderungen der FRONTEX – Verordnung erreicht. Dabei kommt der strikten Beachtung der Grund- und Menschenrechte, insbesondere der flüchtlingsrechtlichen Vorgaben, hohe Bedeutung zu. Deutschland hat ein großes Interesse, aktiv die Weiterentwicklung von FRONTEX mitzugestalten. In diesem Zusammenhang wird sich Deutschland auch weiterhin personell an gemeinsamen Einsätzen an den Außengrenzen der EU beteiligen sowie der Agentur technisches Gerät zur Verfügung stellen.

Eine wirksame Kontrolle der Außengrenzen wird entsprechend dem Schengener Grenzkodex und der von den Schengen-Staaten erarbeiteten „Besten Praktiken“ gewährleistet.

III(e) deploy modern technological means for border control:

Please describe any new technological equipment purchased and used during the reference period, including IT systems, surveillance equipment, automated border controls and fast track lanes, etc. If possible, also make reference to any developments relevant to the EU entry / exit system, the EU Registered Traveller Programme, the Schengen Information System (SIS II) and European Border Surveillance System.

In Deutschland sind moderne Dokumentenlese- und Dokumentenprüfgeräte im Einsatz, die eine effiziente Überprüfung der Dokumentenechtheit auf Basis optischer und digitaler Merkmale ermöglichen. Darüber hinaus werden in Deutschland ein Registrierte-Reisende-Programm (RTP: ABG – Automatisierte und biometriegestützte Grenzkontrolle) und eine automatisierte Grenzkontrolle (EasyPASS) auf der Grundlage des ePasses erprobt. Biometrisches Merkmal bei ABG ist das Bild der Augeniris und bei EasyPASS das im elektronischen Reisepass (ePass) und auch im neuen Personalausweis gespeicherte Gesichtsbild. Eine vorherige Registrierung entfällt daher bei EasyPASS. In Zukunft wird die Ausweitung des Einsatzes biometrischer Verfahren bei der Grenzkontrolle zusätzlich bei der Überprüfung der Identität von Dokumenteninhabern helfen (Visumkontrolle, Kontrolle von ePässen).

8.2 Stockholm Programme (1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)

The relevant commitments in the Stockholm Programme for this sub-section are in particular:

7(i) invites the Member States and the Commission to explore how the different types of checks carried out at the external border can be better coordinated, integrated and rationalised with a view to the twin objective of facilitating access and improving security.

Please describe any relevant (planned) actions taken to better coordinate different types of border checks (e.g. automated and non-automated, fast-track and non fast-track) at the external borders.

Siehe Ausführungen III (e).

8.3 Key statistics

<i>Visas issued (in den ersten drei Quartalen des Jahres 2011)</i>			
	Total Visas	Schengen Visas	National Visas
Visas	1.379.715	1.245.224	125.491

9 Cooperation with respect to border control

9.1 European Pact on Immigration and Asylum *(1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)*

The relevant commitments in the Pact for this sub-section are in particular:

III(b) generalise the issue of biometric visas, improve cooperation between MSs' consulates and set up joint consular services for visas:

Please describe (planned) developments in relation to biometric visas, for example the share of visas issued which are biometric, regions covered, pilot measures and testing, etc, also referring to the Visa Information System (VIS).

Alle von Deutschland ausgestellten Visa sind hinsichtlich des enthaltenen Lichtbildes biometrisch. In der VIS-Region (Nordafrika) werden biometrische Schengen-Visa ausgestellt, zu denen Fingerabdrücke an das VIS übermittelt wurden. Entsprechend dem Fortschreiten des VIS-Roll-outs wird Deutschland die Erfassung biometrischer Daten im Visumverfahren ausbauen.

With regard to cooperation between (Member) State consular services and the set up of joint consular services for visas, please describe any relevant progress in this area, for example listing the visa representation agreements signed and the (Member) States involved (please specify whether you (Member) State represents these (Member) States or vice versa).

Deutschland vertritt im Rahmen von Vertretungsvereinbarungen die Schengenpartner Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Slowenien, Spanien und Ungarn in insgesamt 233 Fällen (an einigen Dienstorten werden mehrere Schengenpartner vertreten). Umgekehrt wird Deutschland an 26 Dienstorten von den Schengenpartnern Belgien, Frankreich, Italien, Niederlande, Norwegen, Portugal und Spanien vertreten. Die Vertretungsvereinbarungen sind in Anlage 28 zum Visakodexhandbuch einzeln aufgeführt.

III(d) solidarity with MS subjected to disproportionate influxes of immigrants

Please describe whether your (Member) State has benefited from / has provided any support with regard to border control in case of specific and disproportionate pressures in your / in another (Member) State. Also provide information on your (Member) State's relevant participation in FRONTEX, by type of activity (e.g. joint operations). Note that information on other forms of support with respect to disproportionate influxes are to be provided in other sections (e.g. section 7).

Operation	Art	Bereich	Zeit- raum	Ziele	Einsatzgebiet	Eingesetzte Kräfte (Einsatztage)	Einsatzländer	Crate
Focal Points Landborder 2011	JO	Land	April - No- vember	Einrichtung eines permanenten Focal Point Systems an den Brennpunkten der Außengrenzen zur Datensammlung, zur periodischen Entsendung von Beamten und als Plattform zur Koordination der operationellen Zusammenarbeit. Schwerpunkt der deutschen Beteiligung: Südöstliche Außengrenzen / Balkan.	Landaußen- grenzen der EU	1704 zusätzlich 84 (Herz- schlagdetek- torkontin- gent)	BG, GRC, HU, PL, SLV	28 Einsatztage Herzschlag- detektor HU

POSEIDON 2011 Landborder	JO	Land	Febru- ar - De- zember	Koordinierte pol. Maßnahmen zur Verhinderung der irregulä- ren Migration über die Landau- ßengrenzen zur Türkei	BG, GR - TR	1303	GR	2 Streifen Kfz 2 WBG mit Kfz
JUPITER 2011 Landborder	JO	Land	April - Mai und August - - Sep- tember	Verbesserung der Grenzkon- trollen an osteuropäischen Mig- rationsrouten	Landaußen- grenzen FIN, EE, LV, LI, PL, SK, HU, RO / RUS-MD	60	PL	nein
Focal Points Airborder 2011	JO	Luft	März - De- zember	Einrichtung eines permanenten Focal Point Systems an Brenn- punkten der Außengrenzen zur Datensammlung, periodischen Entsendung von Beamten und als Plattform zur Koordination der operationellen Zusammen- arbeit	Luftgrenzen der EU	867	NL, GR, RO, ES, FR, IT, BG	nein

HAMMER 2011 Airborder	JO	Luft	Oktober - November	Weiterentwicklung flexiblen Handlungsfähigkeit MS/FRONTEX Gewährleistung schnellen Reaktion Lageentwicklungen	der der zur einer auf	lageabhängige Kontrollen auf relevanten EU-Flughäfen mit Verbindungen aus Drittstaaten	106	NOR, ISL, POR, DNK	nein
HUBBLE 2011 Airborder	JO	Luft	März	Verbesserung Grenzkontrolle an Flughäfen Verbindungen aus Luftdrehkreuzen Drittstaaten - insb. in Golf- Staaten sowie Moskau, Istanbul, Kairo, Casablanca, Dakar, Addis Abeba	der EU- mit	EU-Flughäfen mit Verbindungen aus Luftdrehkreuzen in Drittstaaten	72	FIN, CZ, AUT Einbindung Dokumenten- und Visabera- ter an den Standorten Dubai, Kairo und Moskau	nein

MIZAR 2011 Airborder	JO	Luft	Juni und Juli	Bekämpfung unerlaubter Einreisen unter Nutzung gefälschter EU-Reisedokumente bzw. Missbrauch solcher	EU-Flughäfen	65	PL, ES	nein
METEOR 2011 Airborder	JO	Luft	April und Mai	Kurzzeitoperation an 1-2 Flughäfen zur Bekämpfung spezieller Arten grenzüberschreitender Kriminalität - hier in Zusammenhang mit der Eishockey-WM in der Slowakei	Flughafen Wien	24	AUT	nein
JO with EU-wide approach 2011 Airborder: JO HUBBLE 2011 - Phase II	JO	Luft	Mai und Juni	offen vorgeplant - Einsatzkonzept HUBBLE: Verbesserung der Grenzkontrolle an EU-Flughäfen mit Verbindungen aus Luftdrehkreuzen in Drittstaaten - insb. in Afrika	EU-Flughäfen mit Verbindungen aus Luftdrehkreuzen in Drittstaaten	29	BG	nein

FOCAL POINTS Seaborder	JO/ PP	See	Sep- tember	Einrichtung eines permanenten Focal Point Systems an den Brennpunkten der Außengren- zen zur Datensammlung, zur periodischen Entsendung von Beamten und als Plattform zur Koordination der operationel- len Zusammenarbeit	Seegrenzen der EU	60	LT	nein
POSEIDON 2011 Seaborder	EPN	See	April bis De- zember	Durchführung koordinierter polizeilicher Maßnahmen im östlichen Mittelmeer im Rah- men eines Mehrjahrespro- gramms	Seeaußen- grenze GR zu TK	182	GRC	nein

HERMES 2011 Seaborder / HERMES 2011 EXTENSION	EPN	See	Juli und August	Durchführung koordinierter polizeilicher Maßnahmen zur Verringerung irregulärer Mig- rationsströme aus Algerien und Tunesien im Rahmen eines Mehrjahresprogramms HERMES Extension: zusätzlich als Reaktion auf Migrationsbe- wegungen aus Tunesien nach Südtalien (insbesondere Lampedusa)	IT	61	IT	Im Rahmen Hermes 2011 Extension 2 PHS angebo- ten - durch FRONTEX nicht abgefor- dert
INDALO 2011 Seaborder	EPN	See	Juni - Okto- ber	Durchführung koordinierter polizeilicher Maßnahmen zur Verringerung irregulärer Mig- rationsströme aus Algerien und Marokko im Rahmen eines Mehrjahresprogramms	ES	150	ES	
AENEAS Seaborder	EPN	See		Durchführung koordinier- ter polizeilicher Maßnahmen zur Verringerung irregulärer Mig- rationsströme über das Ionische Meer nach IT und GRC im Rahmen eines Mehrjahrespro- gramms	IT/GRC	408 (PHS- Kontingent)	IT	34 Einsatztage PHS in ITA

III(f) intensify cooperation with the countries of origin and of transit in order to strengthen border control

Please list any new or planned agreements, and other forms of bilateral and multilateral cooperation with third countries, specifying which countries, specifically in order to strengthen the control of external borders and to combat illegal immigration. This could include the provision of border equipment, training of border guards, etc. Please note that wider / more comprehensive agreements are to be described under section 13 addressing the Global Approach to Migration.

Mit wichtigen Transit- und Herkunftsstaaten irregulärer Migration erfolgt bilaterale Ausbildungs- und Ausstattungshilfe. Die Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für 2012 befindet sich derzeit in der Abstimmung. Zur Fortentwicklung der Zusammenarbeit mit Polen befindet sich derzeit eine Absichtserklärung über ein Pilotprojekt „Gemeinsame deutsch-polnische, gemischt besetzte Dienststellen“ in Abstimmung.

9.2 Stockholm Programme (1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)

The relevant commitments in the Stockholm Programme for this sub-section are in particular:

6(a) The European Council encourages the Commission and Member States to take advantage of the entry into force of the Visa Code and the gradual roll-out of the VIS

Please describe the progress of implementation of the Visa Code and VIS, if not already provided under Pact Commitment III(b) above.

German consulates apply the provisions of the Visa Code.

Das VIS hat am 11. Oktober 2011 seinen Betrieb aufgenommen. Seit diesem Zeitpunkt werden in den deutschen Auslandsvertretungen der ersten Betriebsregion Nordafrika und an den deutschen Außengrenzübergangsstellen Visa mit biometrischen Merkmalen (Lichtbild und Fingerabdrücke) ausgestellt. Bei den Grenzkontrollen wird das VIS entsprechend den Vorgaben des Schengener Grenzkodex ab dem 31. Oktober 2011 mit der Nummer der Visummarke abgefragt. Seit dem 14. Dezember 2011 werden die Grenzkontrollen an einigen Außengrenzübergangsstellen zusätzlich in Kombination mit einer Verifizierung der Fingerabdrücke des Visuminhabers durchgeführt; bis 2013 soll diese Fingerabdruckkontrolle an allen Außengrenzübergangsstellen realisiert werden. Die Vorbereitungen für die Inbetriebnahme des VIS in den deutschen Auslandsvertretungen der nächsten Betriebsregionen Naher Osten und Golf sowie die Vorbereitungen für den Zugang der deutschen Polizei- und Sicherheitsbehörden zum VIS nach dem VIS-Zugangsbeschluss werden entsprechend den avisierten Zeitzielen fortgeführt.

ASYLUM

10 International Protection10.1 European Pact on Immigration and Asylum (*1-2 paragraphs in the text box created for each commitment*)

The relevant commitments in the Pact for this sub-section are in particular:

IV(c) solidarity with MS which are faced with specific and disproportionate pressures on their national asylum systems:

Please provide information on support provided to (Member) States experiencing specific and disproportionate pressures on their national asylum systems, with regard to the processing of requests for international protection. This could include seconding staff and sending resources or equipment.

Zur Verbesserung des Flüchtlingsschutzes hat Griechenland in Abstimmung mit dem Europäischen Asylunterstützungsbüro (EASO) im Jahr 2010 einen auf 3 Jahre angelegten Aktionsplan (u. a. Schaffung eines effizienten Erstaufnahmeverfahrens, Einrichtung von Aufnahmezentren sowie einer eigenständigen Asylbehörde) vorgelegt. Als Mitglieder der von EASO entsandten Asyl-Unterstützungsteams waren auch Mitarbeiter des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in insgesamt 4 Einsätzen an den bisherigen Maßnahmen zum Aufbau eines adäquaten Asylverfahrens beteiligt. Schwerpunkte der Arbeit bildeten die Erstellung eines Einsatzplanes sowie die Erstellung von Richtlinien zum Verfahren für unbegleitete Minderjährige.

Please describe any action undertaken with regard to the reallocation from (Member) States experiencing specific and disproportionate pressures of beneficiaries of international protection to other (Member) States. This relates to intra-EU movements, for example, as part of EU projects.

Deutschland hat in 2011 153 Personen mit afrikanischen Staatsangehörigkeiten aufgenommen, die aus Libyen nach Malta geflohen waren. Die Flüchtlinge stammen aus Somalia, Eritrea, Äthiopien und dem Sudan. Im Fokus der humanitären Aufnahmeaktion stehen insbesondere Familien und Alleinerziehende mit Neugeborenen und kleinen Kindern.

Die Flüchtlinge sind bereits auf Malta mit einer kulturellen Erstorientierung sowie mit ersten Eindrücken der deutschen Sprache auf ihr neues Leben in Deutschland vorbereitet worden. Dort haben alle Flüchtlinge die Möglichkeit, sofort an einem Integrationskurs teilnehmen.

Wie schon in der Vergangenheit setzt Deutschland mit dieser Aufnahme ein deutliches Zeichen europäischer Solidarität. Bereits im Oktober 2010 hatte Deutschland 102 afrikanische Flüchtlinge aus Malta aufgenommen.

Aufgrund seiner geografischen Lage und Größe ist Malta besonders von den aktuellen Migrationsströmen aus Nordafrika über das Mittelmeer betroffen. Mit der Übernahme von Flüchtlingen will Deutschland Malta entlasten.

IV(d) strengthen cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees to ensure better protection for people outside the territory of European Union Member States who request protection, in particular by moving, on a voluntary basis, towards the resettlement within the European Union

Please describe resettlement activities to your (Member) State of people placed under the protection of the Office of the UNHCR in third countries, specifying from which countries.

Deutschland hat sich bereit erklärt, in besonderen Einzelfällen iranischen Flüchtlingen, die im Zusammenhang mit massiven Repressionen gegen die Oppositionsbewegung im Iran schutzbedürftig geworden sind, die Aufnahme in Deutschland zu ermöglichen. Die Aufnahme erfolgt auch im Jahr 2011 fortlaufend in Zusammenarbeit mit dem UNHCR, v.a. in der Türkei. Inzwischen sind bereits über 50 Flüchtlinge (seit Beginn im Jahr 2010) nach Deutschland eingereist.

IV(e) MS are invited to provide the personnel responsible for external border controls with training in the rights and obligations pertaining to international protection

Please describe the *provision or planning of provision of such training (and in which way, number and percentage of border control staff trained)...*

No significant developments.

10.2 Key statistics

<i>Third-country nationals reallocated and resettled to your (Member) States M I 3</i>			
	Total	Reallocated	Resettled
Third-country nationals	S. Ausführungen im Textbeitrag zu IV (d)		

<i>Training of border guards on asylum</i>		
	Total number of border guards	Border guards who received training
Border guards	Keine Statistiken verfügbar.	Keine Statistiken verfügbar.

UNACCOMPANIED MINORS AND OTHER VULNERABLE GROUPS

11 Unaccompanied Minors (and other vulnerable groups)

11.1 European Pact on Immigration and Asylum

No specific commitments are included.

11.2 Stockholm Programme (1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)

The relevant commitments in the Stockholm Programme for this sub-section are in particular:

5(a) develop an action plan, to be adopted by the Council, on unaccompanied minors which underpins and supplements the relevant legislative and financial instruments and combines measures directed at prevention, protection and assisted return

Please describe any developments in relation to unaccompanied minors at national and international levels.

No significant developments.

11.3 Key statistics M I 6

<i>Unaccompanied minors</i>	
Number of unaccompanied minors	Wird nur erfasst, soweit ein Asylantrag gestellt wird (Jan-Okt 2011: unter 16-Jährige 588; 16 bis unter 18-Jährige 1.202)

GLOBAL APPROACH TO MIGRATION (and Mobility)

12 External cooperation / global approach to migration

12.1 European Pact on Immigration and Asylum (1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)

The relevant commitments in the Pact for this sub-section are in particular:

V(a) conclude EU-level or bilateral agreements with the countries of origin and of transit containing clause on legal and illegal migration as well as development

Please provide information on any (planned) EU level or bilateral agreements (e.g. Mobility Partnerships), which are in addition to those mentioned under Sections 1.1, Pact commitment I(a) Implement policies for labour migration; 7.1, Pact commitment II(b) To conclude readmission agreements; and 11, Pact commitment III(f) intensify cooperation with the countries of origin and of transit in order to strengthen border control. These could include wider, more comprehensive agreements covering various elements related to legal and illegal migration, as well as return. List them, including the third countries with which they have been concluded and their content. In case of bilateral agreements, also indicate whether the Commission was informed.

An example table is presented below.

Type of agreement	Third countries involved	Main purpose of the agreement
(EU or bilateral) EU-Mobilitätspartner-schaften; Teilnahme am Prag Prozess (Umsetzung des Aktionsplans zum „Aufbau von Migrationspartner-schaften“; BMP) sowie an Afrika-EU-Partnerschaft	Mobilitätspartnerschaften -bestehend mit: Moldau, Georgien, Armenien -In Planung mit nordafrikanischen Ländern (zB. TUN, MAR) -Teilnehmerstaaten der jeweiligen regionalen Prozesse	Engere migrationspoliti-sche Zusammenarbeit auf Basis des EU-Gesamtansatz Migration

V(b) offer the nationals of partner countries to the East and South of Europe opportunities for the legal immigration

Please indicate whether, in relation to the labour migration policy and related developments set out in Section 1.1, whether any of these favour labour and circular migration and specify which third countries from the East and South of Europe.

DEU beteiligt sich aktiv an den bestehenden Mobilitätspartnerschaften mit GEO, MLD und ARM sowie an der Vorbereitung der geplanten Mobilitätspartnerschaften mit nordafrikanischen Partnern. Zudem werden relevante regionale Kooperationsprozesse unterstützt (z.B. Prag Prozess).

Im Sinne der Förderung zirkulärer Migration wurde im Rahmen der EU-Mobilitätspartnerschaften die so genannte „outward mobility“ erleichtert. Für Staatsangehörige der Republik Moldau und Georgiens und künftig auch Armeniens mit legalem Aufenthaltstitel in Deutschland besteht die Möglichkeit, Deutschland für mehr als die üblichen 6 Monate,

nämlich für bis zu 24 Monate zu verlassen, ohne dass sie ihren Aufenthaltstitel in Deutschland verlieren.

V(c) cooperation with the countries of origin and of transit in order to deter or prevent illegal immigration

Please describe any cooperation, in addition to the cooperation outlined in Pact commitment V(a) above, Sections 8, Pact commitment II(e) cooperation with the countries of origin and of transit, in particular to combat human trafficking and section 11, Pact commitment III(f) intensify cooperation with the countries of origin and of transit in order to strengthen border control, which has focused on deterring or preventing illegal immigration. This may include concrete cooperation activities, capacity building and agreements.

DEU beteiligt sich aktiv an den bestehenden Mobilitätspartnerschaften mit GEO, MLD und ARM sowie an der Vorbereitung der geplanten Mobilitätspartnerschaften mit nordafrikanischen Partnern. Zudem werden relevante regionale Kooperationsprozesse unterstützt (z.B. Prag Prozess).

V(d) More effective integration of migration and development policies

Please describe any relevant activity, for example studies and development of such approach, solidarity development projects, etc.

DEU unterstützt Partnerländer bei der Entwicklung und Umsetzung kohärenter Migrationspolitiken durch die Förderung regionaler Plattformen zum Austausch von Erfahrungen und „good practices“ (Bsp.: Workshopreihe Migrationspolitik im Westbalkan).

Aktive Beteiligung an Joint Expert Group im Rahmen der EU-Afrika Partnerschaft zu Migration, Mobilität und Beschäftigung.

V(e) promote co-development actions and support instrument for transferring migrants' remittances

Please describe any relevant developments and activities in the area of remittances, including financial support to such actions, implementation of an instrument for transferring migrants' remittances, etc.

Die Bundesregierung hat in Zusammenarbeit mit der Frankfurt School of Finance&Management die Website www.geldtransfair.de ins Leben gerufen. Ihr Ziel ist es, Migrantinnen und Migranten über Angebote von Banken und anderen Geldtransfer-Instituten und deren Preise zu informieren. Die Transparenz des Geldtransfermarktes soll so erhöht und der Wettbewerb gestärkt werden. Geldtransfers in die Herkunftsländer sollen so kostengünstiger und sicherer werden. Mittlerweile wird die Website von der Frankfurt School of Finance & Management in eigener Verantwortung weitergeführt.

12.2 Stockholm Programme *(1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)*

The relevant commitments in the Stockholm Programme for this sub-section are in particular:

11(h) how diaspora groups may be further involved in EU development initiatives, and how EU Member States may support diaspora groups in their efforts to enhance development in their countries of origin

Please provide information on a possible national policy or actions with regard to supporting diaspora groups in enhancing development in their countries of origin.

Die Bundesregierung fördert entwicklungsrelevante Projekte von Migrantinnen und Migranten in ihren Herkunftsländern. Migrantenorganisationen können sich mit ihren Projektideen bewerben und erhalten Beratung und ggf. finanzielle Unterstützung. Seit 2011 gibt es hierfür ein eigenes Programm.

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Nationale Kontaktstelle des EMN
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

Gesamtverantwortung:

Dr. Axel Kreienbrink (Migrationsforschung)
Dr. Iris Schneider (Nationale EMN-Kontaktstelle)

Redaktion:

Dr. Matthias M. Mayer
Dr. Jan Schneider
Andreas Müller

Stand:

Juni 2012

Layout:

Gertraude Wichtrey

Bildnachweis:

Thomas Güthhuber

Zitat:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/EMN, 2012
Politikbericht 2011 der deutschen nationalen Kontaktstelle
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).
Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.

